

INHALTSVERZEICHNIS

- I. Einleitung
- II. Der Kontrollgegenstand
 - 1. Allgemeine Voraussetzungen
 - 2. Die zu überwachende Agrargesetzgebung
 - 3. Die agrarspezifischen Verstöße
- III. Ziel und Zweck des Verfahrens
- IV. Die Verfahrensauslösung
 - 1. Das Verfahren von Amts wegen
 - 2. Beschwerden
 - 3. Form und Registrierung
 - 4. Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers
 - 5. Die "Verfahrenserzwingungsproblematik"
- V. Die Etappen des Vertragsverletzungsverfahrens
 - A. Das informelle Verfahren
 - 1. Die Sachverhaltsaufklärung
 - 2. Auskunftersuchen und informelles Mahnschreiben
 - 3. Bilaterale Kontakte und Paketsitzungen
 - 4. Das Berichtsverfahren
 - B. Das Vorverfahren
 - 1. Die "mise en demeure"
 - 2. Die Ausführliche Stellungnahme
 - 3. Die Festlegung des Streitgegenstandes
 - 4. Beschleunigtes Verfahren und Fristenproblematik
 - 5. Die "consultation orale"
 - 6. Die mit Gründen versehene Stellungnahme
 - C. Die Anrufung des Gerichtshofes
 - 1. Die "saisine"
 - 2. Die Beweislast

3. Das Eilverfahren (procédure en référé)
- D. Die Ausführung des Urteils (Verfahren nach Art. 171 EWGV)
 1. Die Natur des stattgebenden Urteils
 2. Abänderungs- und Ausführungspflicht des betroffenen Mitgliedstaates
 3. Beseitigung des Verstoßes und Schadensrestitution
 4. Die Kontrollaufgabe der Ausgangsgeneraldirektion
 5. Urteilsakzeptanz und mangelnde Urteilsbefolgung
 6. Die Durchsetzung der aus dem Urteil sich ergebenden Verpflichtungen

VI. Schlußbetrachtung

1. Die statistische Entwicklung der Vertragsverletzungsverfahren im Agrarsektor
2. Typische Agrarverstöße je Mitgliedstaat
3. Fazit

I. EINLEITUNG

Nach Art. 155 des EWG-Vertrages (EWGV) hat die Kommission unter anderem die Aufgabe, für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund des Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EWGV ist insoweit das wichtigste Instrument, welches der Kommission im Rahmen ihrer Aufgabe als "Hüterin des Vertrages" zur Verfügung steht. Hiernach ist es Sache der Kommission, das Vorliegen einer mutmaßlichen Verletzung des Gemeinschaftsrechts nachzuweisen und letztlich die Beseitigung nachgewiesener Rechtsverstöße der Mitgliedstaaten und damit einen gemeinschaftsrechtskonformen Zustand sicherzustellen. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sind aufgrund von Art. 5 EWGV gehalten, der Kommission die Erfüllung auch dieser Aufgabe (1) zu erleichtern.

Artikel 169 EWGV bestimmt im Hinblick auf die Überwachungsfunktion der Kommission lediglich, daß dann, wenn

"nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen (hat, diese) eine mit Gründen versehene Stellungnahme hierzu ab(gibt); sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen".

II. DER KONTROLLGEGENSTAND

1. Allgemeine Voraussetzungen

Der Wortlaut von Artikel 169 EWGV deutet darauf hin, daß die Kommission vor Abgabe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme, eine Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates feststellen muß.

Insoweit besteht in der Lehre Einigkeit darüber, daß der Begriff "Verpflichtung aus diesem Vertrag" weit auszulegen ist. ⁽²⁾

Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs und langjähriger Praxis der Kommission ergibt sich, daß Aufsichtsgegenstand das die Mitgliedstaaten verpflichtende Gemeinschaftsrecht in seiner Gesamtheit, d.h. das primäre und sekundäre, das geschriebene und das ungeschriebene Recht ⁽³⁾ ist.

Als Verstoß eines Mitgliedstaates ist jede Regelwidrigkeit zu qualifizieren, die unmittelbar oder mittelbar durch staatliches Handeln oder Unterlassen verursacht worden ist. ⁽⁴⁾ Insoweit haften die Mitgliedstaaten für alle positiven oder negativen Akte ihrer Organe, Gebietskörperschaften, Anstalten, Einrichtungen und sonstigen Hoheitsträger, welche an der Ausübung der Staatsgewalt Anteil haben.

So ist etwa von einer dem Einfuhrstaat zurechenbaren Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs durch Unterlassen auszugehen, wenn bei Streiks der Zolldienststellen verderbliche Lebensmittel nicht rechtzeitig abgefertigt werden oder bei

einem Bummelstreik der Grenztierärzte Lebendviehtransporte tagelang unversorgt an der Grenze stehenbleiben. In der Tat wird es für den geschädigten Exporteur keinen Unterschied machen, ob es sich bei dem schadensstiftenden Ereignis um ein gemeinschaftswidriges Tun oder Unterlassen handelt.

Besondere Probleme können sich im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung bei Vertragsverletzungen durch die Judikative, insbesondere bei der Weigerung letztinstanzlicher Gerichte zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 177 Abs. 3 EWGV ergeben. (5) In der "behutsamen" Praxis der Kommission werden in eklatanten Fällen der Nichtbeachtung von Gemeinschaftsrecht durch die mitgliedstaatlichen Obergerichte vermehrt Verfahren gegen die zugrundeliegende gemeinschaftswidrige Verwaltungspraxis eingeleitet. (6) Notfalls ist der betreffende Mitgliedstaat zu einem gesetzgeberischen Tätigwerden aufzufordern, um die Wirkung des aufgetretenen Vertragsverstoßes für die Zukunft zu beseitigen, womit insbesondere der Wiederholungsgefahr und damit der systematischen Mißachtung des "acquis communautaire" begegnet werden soll.

2. Die zu Überwachende Agrargesetzgebung

Die Gemeinschaftsvorschriften, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einzuhalten haben, bestehen zunächst aus den Vertragsbestimmungen über den freien Warenverkehr (Art. 30 - 36 EWGV) und den Grundverordnungen zur Errichtung gemeinsamer Marktorganisationen für

die im Anhang II des Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, welche auf der Grundlage von Art. 40 EWGV zur Verwirklichung der Ziele des Art. 39 EWGV (gesteigerte Produktivität, erhöhtes Agrareinkommen, Stabilisierung der Märkte, gesicherte Versorgung zu angemessenen Preisen) erlassen wurden.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß nach Rechtsprechung des EuGH und ständiger Praxis der Kommission die Bestimmungen des EWGV über die Beseitigung von Behinderungen des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs, insbesondere die Art. 30 und 34 über die Beseitigung von mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung, Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisationen (7) sind. In der Tat ist es naheliegend, daß es dem

Gemeinschaftsgesetzgeber aus methodischen Gründen entbehrlich erschien, in die landwirtschaftlichen Grundverordnungen Vorschriften aufzunehmen, die lediglich Bestimmungen des Vertrages (8) wiederholen.

Derzeit existieren 22 Marktorganisationen sowie sechs (9) sektorielle Grundregelungen. Von den Agrarerzeugnissen im Sinne von Anhang II des Vertrages sind lediglich Kartoffeln, Honig, Bananen und Agraralkohol nicht Gegenstand von (9a) Marktordnungsregelungen.

Das Marktordnungsrecht der Gemeinschaften umfaßt beispielsweise Milch- und Milcherzeugnisse (VO (EWG) Nr. 804/68), (10) Rindfleisch (VO (EWG) Nr. 805/68), (11) Obst und Gemüse (12) (VO (EWG) Nr. 1035/72), Getreide (VO (EWG) Nr. 2727/75),

- (13) Schweinefleisch (VO (EWG) Nr. 2759/75), (14) Geflügel
 (15)
 (VO (EWG) Nr. 2777/75) und Wein (VO (EWG) Nr. 822/87),
 (16) aber auch Sonderkulturen wie Tabak (VO (EWG) Nr. 727/70),
 (17) Flachs und Hanf (VO (EWG) Nr. 1308/70) (18) sowie Hopfen
 (19)
 (VO (EWG) Nr. 1696/71).

Zu diesen Grundverordnungen treten eine Vielzahl von Ausführungs- und Durchführungsverordnungen. Ferner sind die zahlreichen Gemeinschaftsvorschriften zur Harmonisierung der Bestimmungen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Veterinärwesen und phytosanitäre Kontrollen, Futtermittel, Saat- und Pflanzgut hinzuzurechnen. Die Loseblattsammlung der gemeinschaftlichen Agrarvorschriften, das "Recueil des actes agricoles", umfaßt folglich in 14 Bänden rund 15 000 (20) Amtsblattseiten, wobei die beiden Teilbände der weinrechtlichen Bestimmungen alleine 1593 Seiten ausmachen.

Den vorgenannten Harmonisierungsrechtsakten, insbesondere Ratsrichtlinien aber zunehmend auch Verordnungen, kommt im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes zum 1.1.1993 steigende Bedeutung zu. Im Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat vom 28./29. Juni 1985 über die Vollendung des Binnenmarktes (21) wird hierzu ausgeführt, daß als nächster Schritt auf dem Wege zum völligen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen bis 1992 alle Veterinär- und Pflanzengesundheitskontrollen auf den Versandort beschränkt werden müssen. Am Bestimmungsort sollen grundsätzlich nur noch Kontrollen der Begleitdokumente erfolgen. Weitergehende Kontrollen sollen le-

diglich dann vorgenommen werden dürfen, wenn Anhaltspunkte für Betrug oder mangelnde Sorgfalt vorliegen.

Hierzu sind zusätzliche gemeinsame Normen für den innergemeinschaftlichen Handel und die Drittlandseinfuhren von Tieren und tierischen Erzeugnissen festzulegen. Darüber hinaus haben die Kontrollorgane des Versandmitgliedstaates die Waren für einen Bestimmungsmitgliedstaat anhand einheitlicher Verfahren zu überprüfen. Außerdem ist die Betrugsbekämpfung auf Gemeinschaftsebene zu koordinieren. Ferner sind die mitgliedstaatlichen Haftungsregelungen zu harmonisieren. Zur Vollendung des Binnenmarktes ist schließlich ein gemeinsames Niveau im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich zu verwirklichen. Neben der Durchführung von Seuchenbekämpfungsprogrammen erfordert dies insbesondere eine Harmonisierung der betreffenden einzelstaatlichen Vorschriften, um tierärztliche Bescheinigungen und Pflanzengesundheitszeugnisse weitestgehend einheitlich werden zu lassen. (22)

Von den im Weißbuch angeführten Initiativen haben Rat und Kommission bis zum 28. Februar 1990 28 Vorschläge im Bereich Veterinärwesen und acht in den Bereichen Pflanzengesundheitskontrollen, Saatgut und Futtermittel angenommen. (23) Weitere 39 Kommissionsvorschläge im Bereich Veterinärkontrollen und elf zusätzliche Richtlinien- und Verordnungsentwürfe in den anderen vorgenannten Sektoren müssen vom Rat noch angenommen werden. (24)

3. Die agrarspezifischen Verstöße

Bei den Verstößen der Mitgliedstaaten im Bereich der GAP ist zwischen Behinderungen des freien Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen, Verletzungen marktordnungsrechtlicher Bestimmungen und Fällen von unterlassener Umsetzung oder unzulänglicher Anwendung von Richtlinien zu unterscheiden. Die Verstöße, die den freien Warenverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (25) behindern, sind ebenso wie die Handelshemmnisse in der übrigen gewerblichen Wirtschaft sehr unterschiedlich gelagert. Es handelt sich dabei insbesondere um:

- technische Vorschriften oder Qualitätsanforderungen, die Einfuhren zurückhalten sollen,
- Begünstigung der innerstaatlichen Erzeugung gegenüber den eingeführten Erzeugnissen,
- übermäßige oder systematische Gesundheitskontrollen (von Einfuhrerzeugnissen),
- übermäßig langwierige Kontrollen,
- Einfuhrverbote,
- Einfuhrlizenzregelungen,
- Erhebung von Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle,
- Forderung von Ursprungs- und Konformitätszeugnissen,
- Schließung der Grenzübergänge.

Im Bereich der im Rahmen der Marktorganisationen getroffenen spezifischen Maßnahmen erstrecken sich die Verstöße auf einen weiten Bereich. (26) Neben der großen Vielfalt der Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisationen ist dies insbeson-

dere auf die Neigung der Mitgliedstaaten zurückzuführen, die Marktordnungsregelungen unter Berufung auf den in Art.36 EWGV verankerten Vorbehalt des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen zu unterlaufen. Zudem tendieren einige Mitgliedstaaten dazu, im Marktordnungsbereich weiterhin eine nationale Interventionspolitik zu betreiben.

III. ZIEL UND ZWECK DES VERFAHRENS

Mit der Ermächtigung zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens wird den zuständigen Kommissionsdienststellen die Aufgabe zugewiesen, die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der ihnen nach dem Agrargemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen anzuhalten. Das Verfahren hat eine Ordnungs- und Erzwingungsfunktion.⁽²⁷⁾ Die seitens der Kommissionsdienststellen wahrzunehmende "Gemeinschaftsaufsicht"⁽²⁸⁾ bezweckt somit, das Verhalten des "beaufsichtigten" Mitgliedstaates in Übereinstimmung mit dem geltenden Marktordnungsrecht zu bringen bzw. diesen zur vollständigen Umsetzung und gemeinschaftskonformen Anwendung der im Agrarbereich relevanten Harmonisierungsrechtsakte zu veranlassen.

Wird der erstrebte Erfolg auf Betreiben der Kommission in der von ihr gesetzten Frist erreicht, ist eine Anrufung des Gerichtshofes zum Zwecke einer rechtlichen Würdigung des früheren vertragswidrigen Zustandes grundsätzlich ausgeschlossen. Dies kann sogar dazu führen, daß der Kommission trotz Erfüllung aller formellen Voraussetzungen der Rechtsweg

nach Art. 169 EWGV versperrt ist, wenn mit der Erfüllung der Vertragspflichten durch den betroffenen Mitgliedstaat so- gleich nach Ablauf der gesetzten Frist zu rechnen und ein In- teresse an der Feststellung der ursprünglich bestehenden Ver- tragsverletzung nicht erkennbar ist. (29)

Gegenstand des Verfahrens können daher grundsätzlich nur gegenwärtige Rechtsverstöße sein. Punktuelle und isolierte Verstöße, welche sich weder in eine allgemeine Tendenz ein- fügen noch das Ergebnis einer allgemeinen Verwaltungspraxis (30) sind oder befristete gemeinschaftswidrige Gesetzes- oder Verwaltungsbestimmungen, welche sich bei Aufgreifen durch die Kommissionsdienststellen bereits erschöpft oder erledigt ha- ben, rechtfertigen somit nicht die Verfahrenseinleitung. Anderes kann dann gelten, wenn der betreffende Mitgliedstaat eine renitente Haltung an den Tag legt und regelmäßig ein- fuhrbeschränkende Maßnahmen gegenüber spezifischen Konkur- renzerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten ergreift. Hat die Kommission beispielsweise auf der Grundlage der VO (EWG) Nr. 1035/72 Qualitätsnormen für Äpfel und Birnen festgesetzt, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, keine Maßnahmen zu er- greifen, die von der betreffenden erschöpfenden Regelung ab- weichen oder sie verletzen können. (31) Wenn sodann die Re- gierung eines Mitgliedstaates eine mit der Gemeinschaftsrege- lung unvereinbare zeitlich befristete Ministerialverordnung (32) für Birnen erläßt und nach ergebnislosem Verlauf des Vorverfahrens im Klageverfahren mitteilt, daß die streitigen Vorschriften durch Zeitablauf gegenstandslos geworden seien

und es ihr fernliege, derartige Vertragsverstöße in zukünftigen Erntezeiten zu wiederholen, bleibt der Kommission keine andere Wahl, als angesichts der "Wohilverhaltenserklärung" die (33) Klage zurückzunehmen. Falls der betreffende Mitgliedstaat im nächsten Jahr eine gleichermaßen rechtswidrige Regelung für Äpfel erläßt, muß ein weiteres Verfahren eingeleitet werden, und die gesamte Prozedur beginnt wieder von neuem.

Es ist naheliegend, daß eine Verfolgung in derartigen Fällen auch bei Erledigung der Hauptsache schon aufgrund der Wiederholungsgefahr und der in dem betreffenden Verhalten zum Ausdruck kommenden gemeinschaftsfeindlichen Gesinnung geboten ist. (34) Letztlich wird sich der rechtsbrüchige Mitgliedstaat allenfalls durch eine verbindliche Feststellung des Rechtsverstoßes durch den EuGH von einer Wiederholung des Rechtsbruchs abhalten lassen.

Agrarrechtswidrige Absichten, Entwürfe und Pläne stellen (35) für sich genommen noch keinen Vertragsverstoß dar. Dies hindert die Kommissionsdienststellen indes nicht daran, präventiv tätig zu werden und ggf. durch informelles Mahnschreiben den künftigen Verstoß schon in statu nascendi zu rügen. Zuweilen kann bereits das Mahnen eines "ertappten" Mitgliedstaates bewirken, daß eine gemeinschaftsrechtswidrige Praxis oder Gesetzeslage gar nicht erst zustande kommt und es für die Kommission entbehrlich wird, durch Einleitung des förmlichen Verfahrens nach Art. 169 EWGV letztlich die Feststellung der Pflichtverletzung durch den EuGH (Art. 171 EWGV) zu betreiben.

IV. DIE VERFAHRENSAUSLÖSUNG

1. Das Verfahren von Amts wegen

Art. 155 EWGV verpflichtet die Kommission als Hüterin des Gemeinschaftsrechts bei der Überwachung der Anwendung desselben, sich aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu bedienen.
(36)

Die Kommissionsdienststellen können somit eine Angelegenheit von Amts wegen aufgreifen, einen Aktenvorgang anlegen, diesen bearbeiten und schließlich ein Verfahren nach Art. 169 EWGV einleiten, ohne daß ein Mitgliedstaat, ein Verband, ein Unternehmen oder ein Einzelner Beschwerde erhoben hat.

In praxi werden die Dienststellen dann ex officio tätig, wenn sich aufgrund schriftlicher oder mündlicher parlamentarischer Anfragen, anlässlich von Petitionen, im Zuge von in den Mitgliedstaaten durchgeführten Erhebungen, im Zusammenhang mit der Notifizierung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, aus Diskussionen im Ministerrat oder im Verwaltungsausschuß sowie infolge von Meldungen in den Medien Anhaltspunkte für einen mutmaßlichen Rechtsverstoß ergeben.

Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWGV spielt in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle, da die Kommission jedes Vorabentscheidungsersuchen prüft, vor dem Gerichtshof eine Stellungnahme abgibt und aufgrund des Aktenvorgangs gegebenenfalls ein Verstoßverfahren einleitet.
(37)

Sobald in einem derartigen Fall die Dienststellen der zu-

ständigen Generaldirektion Kenntnis von dem mutmaßlichen Verstoß erlangen, sind sie aufgrund interner Verfahrensregeln verpflichtet, ein Verstoßblatt - eine sogenannte "fiche" - anzulegen. Der von Amts wegen aufgegriffene Fall, der "cas décelé d'office" oder im Kommissionsjargon "CDO", erhält eine Nummer und wird in einem beim Generalsekretariat eingerichteten Zentralregister, dem "Registre central des plaintes et des CDO", eingetragen.

2. Beschwerden

Die Beschwerde ist das in der Praxis häufigste und dem betroffenen Gemeinschaftsbürger am leichtesten zugängliche Instrument, um die Kommission mit einem behaupteten Rechtsverstoß zu befassen. Jedermann, jede juristische oder natürliche Person, kann einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht rügen und die Kommission auffordern, ihrer Kontrollaufgabe nachzukommen und gegen einen Rechtsakt oder ein wie auch immer geartetes Verhalten der öffentlichen Gewalt eines Mitgliedstaates einzuschreiten.

- a) Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine wirksame Beschwerdeerhebung sind besonders bürgerfreundlich ausgestaltet. Selbst eine von dem mutmaßlichen gemeinschaftswidrigen Tun nicht unmittelbar oder gar nicht betroffene Partei kann eine Beschwerde bei der Kommission einreichen. Indes müssen folgende Mindestvoraussetzungen erfüllt sein:

- Es muß sich aus Gründen der Seriosität und der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung um eine schriftliche Eingabe handeln;
- die Eingabe muß einen Verstoß gegen die einem Mitgliedstaat nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen glaubhaft machen;
- der Beschwerdeführer muß die Kommission auffordern, ihrer Aufgabe als Hüterin des Gemeinschaftsrechts nachzukommen und bei dem betreffenden Mitgliedstaat zwecks Wiederherstellung eines gemeinschaftsrechtskonformen Zustandes vorstellig zu werden.

In der Tat kommt es immer wieder vor, daß Rechtsanwälte oder Bürger sich mit der Bitte um eine gutachterliche Äußerung zu Fragen des Gemeinschaftsrechts an die Kommission wenden. Abgesehen davon, daß derartige Ersuchen nicht als Beschwerden angesehen werden können, werden die Betroffenen regelmäßig darauf hingewiesen, daß der EuGH nach den Verträgen über ein Auslegungsmonopol verfügt, sodaß sich die Kommission an der Erteilung derartiger Auskünfte gehindert sieht. Eine ähnliche "Amtsklausel" ist auch in Antwortschreiben der Kommission aufzunehmen, mit welchen Bitten von Prozeßbevollmächtigten oder Parteien in einem vor dem nationalen Richter anhängigen Rechtsstreit, zum anwendbaren Gemeinschaftsrecht Stellung zu nehmen, abschlägig beschieden werden. Sofern der EuGH gemäß Art. 177 EWGV mit diesen Fragen des Ausgangsrechtsstreits befaßt werden sollte, wird die

Kommission zur Sache Stellung nehmen.

- b) Der Beschwerdeführer, welcher wirksam Beschwerde erhoben hat, ist gehalten, gewissen Mitwirkungspflichten zu genügen und der Kommission ihre Aufgabe zu erleichtern. Schon aufgrund der Aktenlast und allgemeinen Überlastung der Dienststellen empfiehlt es sich, den Sachverhalt klar darzulegen, juristische Argumente vorzutragen, die dem behaupteten Verstoß zugrundeliegenden Schriftstücke, Protokolle, Verwaltungs- oder Gesetzesvorschriften vorzulegen, einen erlittenen Schaden geltend zu machen und sonstige verfügbare Beweismittel beizubringen.

3. Form und Registrierung

Abgesehen von den zuvor zu 2 a) erwähnten Zulässigkeitsvoraussetzungen sind für die Beschwerde keine besonderen Form-erfordernisse vorgeschrieben. Die Kommission hat jedoch ein Formblatt für die Beschwerdeerhebung erstellt und im Amtsblatt veröffentlicht. (38) Die Beschwerde kann mittels dieses Formulars eingereicht und entweder direkt an die Kommission in Brüssel gerichtet oder in einem Presse- und Informationsbüro der Kommission in den Mitgliedstaaten abgegeben werden.

Das Formblatt für die "Beschwerde bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaft" umfaßt die Personalien der sich beschwerenden Person, ihren Tätigkeitsbereich, den Mitgliedstaat oder die Einrichtung, der bzw. die die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft nicht eingehalten hat, die beanstandete

Tatsache und eventuell die sich daraus ergebenden Nachteile, die bei nationalen oder gemeinschaftlichen Stellen bereits unternommenen Schritte sowie Unterlagen und Beweisstücke zur Begründung der Beschwerde.

Die Beschwerde muß bei der Kommission eingereicht werden. Sie kann an das Generalsekretariat der Kommission, an den zuständigen Kommissar oder die kompetente Generaldirektion bzw. deren Dienststellen adressiert werden, sofern letztere dem Beschwerdeführer bekannt sind. In der Praxis kommt es häufig vor, daß unzuständige Dienststellen mit Beschwerden befaßt werden, woraus oftmals nicht unerhebliche Verzögerungen bei der Bearbeitung resultieren. Immer wieder werden der Kommissionspräsident, der Juristische Dienst, die Generaldirektion "Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft" oder die Generaldirektion "Wettbewerb" mit spezifisch agrargemeinschaftsrechtlichen Vorgängen befaßt, obwohl die Beschwerdeabteilung der Generaldirektion Landwirtschaft für die Bearbeitung derartiger Beschwerden ausschließlich zuständig ist.

Dieses Phänomen ist auf das allgemeine Problem der Kompetenzverteilung bei der Kommission zurückzuführen, welche einem außenstehenden Betrachter nicht ohne weiteres ersichtlich ist. (39) Zudem können sich schwierige Kompetenzabgrenzungsfragen ergeben, etwa wenn sich der Beschwerdegegenstand nicht problemlos einer bestimmten Generaldirektion zuordnen läßt oder der konkrete Sachverhalt ohne eindeutigen Schwerpunkt in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Generaldi-

reaktionen fällt. Von daher empfiehlt es sich, die Beschwerde grundsätzlich beim Generalsekretariat einzulegen, bei welchem
(40)
- wie erwähnt - das Beschwerdezentralregister eingerichtet ist. Das Sekretariat wird sodann, unter Beachtung interner Verfahrensregeln, für die Weiterleitung an die zuständige(n) Dienststelle(n) Sorge tragen.

Nach Eingang wird die Beschwerde im Zentralregister eingetragen und erhält - wie ein CDO - eine eigene Registriernummer. Nachdem seit 1982 mit 352 registrierten Beschwerden (davon 72 im Agrarbereich) die Beschwerdeeingänge kontinuierlich zunahmen und nach 585 in 1985 (davon 142 im Agrarbereich) mit 1137 in 1988 (davon 161 im Agrarbereich) erstmals die Marke von 1000 Beschwerden übertroffen wurde, sind 1989 insgesamt 1195 Neueingänge (davon 198 im Agrarbereich) verzeichnet worden.
(41)

Die Kommission ist verpflichtet, bei der Bearbeitung der Beschwerdeakte den Grundsatz der Vertraulichkeit
(42)
zu wahren. Dies erscheint schon im Hinblick auf die Wahrung des Geschäftsgeheimnisses Beschwerde führender Wirtschaftsteilnehmer sinnvoll. Die Hauptbedeutung dieser Verfahrensgarantie liegt jedoch darin, daß der Beschwerdeführer nicht der Gefahr von Repressalien des Beschwerdegegners ausgesetzt werden soll.

So soll es schon verschiedentlich vorgekommen sein, daß Beschwerdeführer nach Beschwerdeeinlegung von der nationalen Steuerfahndung drangsaliert wurden. In Extremfällen hat man

offenbar in gewissen Mitgliedstaaten nicht davor zurückgeschreckt, den "Denunzianten" vorübergehend in Haft zu nehmen. Für gefährdete Personen ist daher ganz ausnahmsweise (43) eine Beschwerde unter Wahrung der Anonymität zuzulassen.

Jedenfalls wird die Kommission auf Bitten des Betroffenen bei den von ihr zu unternehmenden Schritten jeden Hinweis auf dessen Identität vermeiden. Ferner können die durch das gemeinschaftswidrige Tun oder Unterlassen in ihren Rechten beeinträchtigten Unternehmen, Landwirte oder sonstigen Wirtschaftsteilnehmer ihre Regierung, einen Interessenverband oder einen Rechtsanwalt zur Beschwerdeerhebung veranlassen, ohne ihre Identität preiszugeben. Gleichwohl wird sich die Wahrung der Vertraulichkeit trotz aller Bemühungen der Beschwerdedienststellen nicht immer gewährleisten lassen, zumal bei konkreten Vorgängen und besonderen Sachverhalten im Einzelfall die Person des Beschwerdeführers der nationalen Verwaltung ohne weiteres erkennbar ist.

4. Rechte und Pflichten des Beschwerdeführers

Neben den vorerwähnten Grundsätzen sind für den Beschwerdeführer folgende Verfahrensgarantien vorgesehen:

- Unmittelbar nach Registrierung der Beschwerde wird ihm eine Empfangsbestätigung (accusé de réception) übersandt.
- Der Beschwerdeführer wird über den weiteren Verlauf des

Verfahrens unterrichtet, insbesondere über die bei den betreffenden nationalen Behörden unternommenen Schritte.

- Der Beschwerdeführer wird von jedem Vertragsverletzungsverfahren, das die Kommission aufgrund der Beschwerde gegen einen Mitgliedstaat einleitet und von den jeweils erreichten Verfahrensstadien (mit Gründen versehene Stellungnahme, Anrufung des Gerichtshofs, etc.) in Kenntnis gesetzt.
- Gegebenenfalls wird er auch über Verfahren unterrichtet, die im Zusammenhang mit dem Beschwerdegrund bereits eingeleitet worden sind.
- Der Beschwerdeführer kann sich jederzeit an die zuständige Beschwerdeabteilung wenden, um sich über den Bearbeitungsstand seiner Beschwerde zu informieren.
- Da die Kommission den mutmaßlichen Vertragsverstoß primär im Gemeinschaftsinteresse, also nicht im Individualinteresse aufgreift, zieht die Beschwerdeerhebung keine Kosten nach sich.

Als Verpflichtung obliegt es dem Beschwerdeführer, mit den Kommissionsdienststellen aktiv zusammenzuarbeiten und diesen eine zügige Bearbeitung des Beschwerdegegenstandes zu ermöglichen. Weiterhin hat er fristgemäß auf sich anlässlich der Beantwortung des Auskunftersuchens der Dienststellen durch

die mitgliedstaatlichen Behörden ergebende Zusatzfragen zu antworten, ggf. zusätzliche Beweise beizubringen, oder mitzuteilen, ob der Mitgliedstaat nach dem Vorstelligwerden der Kommission den Verstoß tatsächlich bereinigt hat. Sofern der Beschwerdeführer die ihm gesetzten Fristen nicht beachtet oder Schreiben der Kommission gänzlich unbeantwortet läßt, kann der Vorgang ohne weiteres zu den Akten gelegt werden.

5. Die "Verfahrenserzwingungsproblematik"

Ob und inwieweit natürliche oder juristische Personen die Einleitung und Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens rechtlich erzwingen können, war lange umstritten. (44)

Die bisher von einzelnen Beschwerdeführern gegen die Kommission erhobenen "Verpflichtungsklagen" (45) sind indes vor dem Gerichtshof ohne Ausnahme erfolglos geblieben.

Der EuGH hat dem Einzelnen für den Bereich des EWGV - anders als im Montanrecht, wo mit Hilfe der Untätigkeitsklage nach Art. 35 Abs. 3 EGKSV eine Entscheidung gemäß Art. 88 Abs. 5 EGKSV erzwungen werden kann - (46) ein einklagbares Recht auf Einleitung und Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens versagt.

(47)
Seit der Lütticke-Entscheidung wird dies damit begründet, daß sowohl eine Anfechtungsklage gemäß Art. 173 Abs. 2 EWGV gegenüber der ablehnenden Entscheidung der Kommission als auch eine Untätigkeitsklage nach Art. 175 Abs. 3 EWGV wegen

vermeintlicher Untätigkeit der Kommission unzulässig sei. Das Verfahren nach Art. 169 EWGV habe den Zweck, Verstößen der Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag entgegenzutreten. Die Kommission sei daher ermächtigt, ein Verfahren einzuleiten, das zur Anrufung des Gerichtshofes mit dem Ziel der Feststellung eines solchen Verstoßes führen könne. Der betroffene Staat habe gegebenenfalls nach Art. 171 EWGV die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus einem Urteil des Gerichtshofes ergeben. Der der Anrufung des Gerichtshofes vorausgehende Verfahrensabschnitt diene dazu, den Mitgliedstaat aufzufordern, seinen Vertragsverpflichtungen nachzukommen. Die Kommission gebe dem Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung und bringe erst danach ihre Auffassung in Form einer Stellungnahme zum Ausdruck. Den Maßnahmen, welche die Kommission in dieser Verfahrensphase ergreifen kann, komme keine Bindungswirkung zu.

(48)

In seiner jüngeren Rechtsprechung hat der Gerichtshof dies dahingehend präzisiert, daß sich aus Sinn und Zweck des Art. 169 EWGV keine Verpflichtung der Kommission ergebe, ein Vertragsverletzungsverfahren in Gang zu setzen. Die Kommission verfüge vielmehr über ein Ermessen, durch das ein Recht Einzelner, von ihr eine Stellungnahme in einem bestimmten Sinn zu verlangen, ausgeschlossen sei. Zudem werde mit der Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 169 EWGV die Vornahme von Handlungen begehrt, welche einen einzelnen (privaten) Beschwerdeführer nicht "unmittelbar und individuell im Sinne von Art. 173 Abs. 2 betreffen" ⁽⁴⁹⁾.

Das Fehlen eines unmittelbaren und individuellen Betroffen-
seins und die somit seitens des Beschwerdeführers nicht ge-
gebene Rechtsstellung des Adressaten einer Kommissionsent-
scheidung (50) ist auf die besondere Natur des Vertragsver-
letzungsverfahrens zurückzuführen. Das Verfahren hat letzt-
lich die Funktion, aus Anlaß eines konkreten Lebenssachver-
haltes eine von den subjektiven Rechten des Gemeinschafts-
bürgers unabhängige Überprüfung vertragswidrig erscheinender
Normen, Verwaltungsvorschriften oder -praktiken des betref-
fenden Mitgliedstaates durch den Gerichtshof herbeizuführen.
Wie den Artt. 169 und 170 EWGV zu entnehmen ist, sind nach
dem Vertragssystem allein die Kommission und die Mitglied-
staaten befugt, das mutmaßlich vertragswidrige Verhalten ei-
nes Mitgliedstaates im objektiven Verfahren zum Gegenstand
einer Klage auf Feststellung der Gemeinschaftsrechtswidrig-
keit zu machen. Mit dieser nach dem Vertrag vorgesehenen
Prüfung der Rechtslage nach objektivem Recht ist eine Befug-
nis Privater, die Kommission letztlich zur Einleitung eines
Infraktionsverfahrens zu zwingen, nicht zu vereinbaren. (51)

Zudem könnte das vom Beschwerdeführer kritisierte Verhalten
des betroffenen Mitgliedstaates andernfalls mittelbar zum Ge-
genstand einer gerichtlichen Entscheidung gemacht werden, ob-
wohl die Kommission keinen Anlaß zur Verfahrenseinleitung ge-
sehen hat. Denn im Rahmen einer Klage des Beschwerdeführers
gegen die Kommission müßten jedenfalls die Voraussetzungen
für eine Einleitung des Infraktionsverfahrens und damit das
Vorliegen ausreichender Indizien für das Vorhandensein einer

mitgliedstaatlichen Vertragsverletzung geprüft werden. In diesem Fall würde dem betroffenen Mitgliedstaat jedoch die Möglichkeit genommen, sich im Rahmen des Verfahrens nach Art. 169 EWGV noch vor Klageerhebung zu äußern und den ihm vorge-
(52)
worfenen Vertragsverstoß gegebenenfalls zu beseitigen.

V. DIE ETAPPEN DES VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHRENS

A. DAS INFORMELLE VERFAHREN

1. Die Sachverhaltsaufklärung

Vor der Einleitung offiziöser oder offizieller Schritte bei den Behörden des betroffenen Mitgliedstaates haben die zuständigen Kommissionsdienststellen den relevanten Sachverhalt aufzuklären. Dazu sind zunächst die vorgetragenen Beschwerdepunkte zu analysieren oder im Falle eines CDO die verfügbaren Unterlagen heranzuziehen und zu prüfen. Sofern der Sachverhalt sich von Anfang an eindeutig bestimmen läßt, insbesondere wenn der Beschwerdegegenstand auf publizierten Texten beruht, schreitet das informelle Verfahren relativ schnell voran. Dies ist insbesondere bei vertragswidrigen Normen, beispielsweise Gesetzen, Verwaltungsvorschriften, Runderlassen, Anweisungen an die Zolldienststellen und dergleichen mehr der Fall.

Wenn dagegen die Beschwerdepunkte unklar sind und der behauptete Rechtsverstoß nicht offenkundig ist, ist der Sachbearbeiter genötigt, den Beschwerdeführer um Präzisierung und

zusätzliche Informationen zu bitten. Falls dieser keine weiteren Gesichtspunkte vortragen oder keinerlei Beweismittel beibringen kann, erweist sich die Bearbeitung zuweilen als unmöglich.

In anderen Fällen sind die Beschwerdepunkte klar und eindeutig, die Nachweise hinreichend, aber die Rechtslage ist dermaßen kompliziert, daß eine langwierige und detaillierte Prüfung der aufgeworfenen Fragen erforderlich wird.

Im Agrarsektor werden ferner sehr häufig besonders kontroverse und zuweilen delikate Probleme aus den Bereichen öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz aufgeworfen. Ist die betreffende Problematik noch nicht auf Gemeinschaftsebene geregelt, kann die Erstellung unabhängiger wissenschaftlicher Gutachten erforderlich werden. Gleichgültig, ob im harmonisierten oder nichtharmonisierten Bereich, der technische, produktspezifische, naturwissenschaftliche oder veterinärmedizinische Sachverstand der Fachabteilungen der Generaldirektion Landwirtschaft wird von den Fachjuristen regelmäßig zu konsultieren sein. Andere Fragen wiederum können Gegenstand von Diskussionen im kompetenten Verwaltungsausschuß sein. Verschiedentlich stützen sich die Dienststellen auch auf die Arbeiten internationaler Organisationen wie der ECE, FAO oder WHO, etwa die Normen der Codex-Alimentarius-Kommission des Gemischten FAO/WHO-Ausschusses oder die ISO-Normen der International Standardization Organisation.

2. Auskunftersuchen und informelles Mahnschreiben

Sobald die Dienststelle über die erforderlichen Beschwerdegrundlagen verfügt, wird die Regierung des betroffenen Mitgliedstaates über ihren Ständigen Vertreter durch ein erstes Schreiben um Stellungnahme oder Auskunft zu dem Beschwerdesachverhalt ersucht. Sehr häufig wird gleichzeitig die Übersendung von Kopien der einschlägigen mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erbeten. Insoweit ist der Mitgliedstaat nach Art. 5 EWGV zu einer umfassenden Mitwirkung bei der Untersuchung des Beschwerdegegenstandes verpflichtet. (53)

Falls der Sachverhalt und die mutmaßlichen Rechtsverstöße von Anfang an klar und eindeutig erscheinen, nimmt das Auskunftersuchen die Gestalt eines informellen Mahnschreibens an. Dieser sogenannte "lettre de pré-infraction" unterscheidet sich von einem förmlichen Vertragsverstoßbrief nur durch den (54) minder offiziellen Charakter und insbesondere dadurch, daß noch kein Kommissionsbeschluß zur Verfahrenseinleitung vorliegt. In besonders gravierenden und eilbedürftigen Fällen wird statt eines Schreibens ein Telex oder Telefax übersandt.

Für die Beantwortung des Schreibens oder des Telex wird den Behörden des Mitgliedstaates eine je nach Dringlichkeit unterschiedlich bemessene Frist gesetzt. Sofern die betreffende Regierung nicht fristgemäß antwortet, wird ein erstes

Erinnerungsschreiben versandt und der Mitgliedstaat darauf hingewiesen, daß er der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß Art. 155 EWGV zu ermöglichen hat. Geht nach neuerlicher, kürzer bemessener Fristsetzung immer noch keine Stellungnahme ein, wird ein zweites Erinnerungsschreiben unter Hinweis auf eine Verletzung der sich aus Art. 5 EWGV ergebenden Verpflichtungen überstellt.

Der EuGH hat insoweit den Umfang der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtungen wie folgt präzisiert:

"Die Mitgliedstaaten sind aufgrund von Art. 5 EWGV gehalten, der Kommission nach Treu und Glauben die Erfüllung ihrer Aufgabe zu erleichtern, die gemäß Art. 155 unter anderem darin besteht, für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen aufgrund des Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. Die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission demgemäß zu erteilen haben, müssen klar und deutlich sein. Sie müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, durch die der Mitgliedstaat die ihm obliegenden Verpflichtungen erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angeben. Liegt eine solche Information nicht vor, so kann die Kommission nicht prüfen, ob der Mitgliedstaat das Gemeinschaftsrecht tatsächlich korrekt angewandt hat. Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat, sei es, daß jegliche Information fehlt, sei es, daß eine Information nicht ausreichend klar und deutlich ist, kann bereits als solche die Eröffnung des Verfahrens nach Art. 169 EWGV zur Feststellung dieser Verletzung rechtfertigen." (55)

3. Bilaterale Kontakte und Paketsitzungen

In der informellen Verfahrensphase stellen die Kommissionsdienststellen nach Möglichkeit bilaterale Kontakte her, um mit den mitgliedstaatlichen Behörden eine einvernehmliche Lösung der strittigen Punkte herbeizuführen. Der sich

(56)

anschließende Dialog ermöglicht es, die relevanten Streitfragen einzugrenzen, den Änderungsbedarf näher zu bestimmen oder ad hoc einen modus vivendi zu vereinbaren, der im Vorgriff auf eine rechtsförmliche Änderung der mitgliedstaatlichen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften die Verwaltungspraxis im Einklang mit dem Agrargemeinschaftsrecht gestaltet und den Wirtschaftsteilnehmern de facto die Ausübung der ihnen gemeinschaftsrechtlich zustehenden Rechte ermöglicht. In einem solchen Fall wird der Beschwerdeführer umgehend von der erzielten Übereinkunft unterrichtet, zu einer Stellungnahme aufgefordert und um Mitteilung der praktischen Auswirkungen im betreffenden Ausgangsfall gebeten. Desweiteren sehen die internen Verfahrensregeln der Kommission das Instrument der sogenannten "Paketsitzungen" (réunions paquet) vor, um eine beschleunigte Sachbearbeitung zu erleichtern. ⁽⁵⁷⁾ In unregelmäßigen Abständen werden alle einen bestimmten Mitgliedstaat betreffenden Verstößen, welche einen gewissen "Reifegrad" erreicht haben, in einer oder mehreren umfassenden Sitzungen mit den zuständigen nationalen Ministerien erörtert, um den Streitgegenstand auszudiskutieren, zusätzliche Auskünfte einzuholen, das Potential für einvernehmliche Streitbeilegung auszuloten oder bestehenbleibende Divergenzen, welche eine zügige Verfahrenseinleitung rechtfertigen, eindeutig festzustellen.

4. Das Berichtsverfahren

Die ständige Zunahme von neu eingehenden Beschwerden und auf-
laufenden CDO-Fällen sowie das daraus resultierende Anwachsen
der Zahl von Mahnschreiben, Begründeten Stellungnahmen, An-
rufungen des Gerichtshofs und festgestellten Fällen unterlas-
sener Durchführung von Urteilen, hat die Kommission im Jahre
1977 dazu veranlaßt, ihre für die Kontrolle der Anwendung des
Gemeinschaftsrechts geltenden internen Verfahrensregeln zu
(58)
straffen und effizienter zu gestalten.

Die fraglichen Vorschriften und Usancen sehen eine Reihe von
Kontrollmechanismen vor, die eine systematische Prüfung der
Fälle gewährleisten und eine ordnungsgemäße und kohärente
(59)
Behandlung der Verstoßvorgänge sicherstellen sollen .

Der Kommission werden von den für Verstoß- und Beschwerdevor-
gängen zuständigen Dienststellen der Ausgangsgeneraldirektion
in periodischen Abständen Berichte vorgelegt, die alle Tätig-
keitsbereiche und alle Mitgliedstaaten umfassen. Es werden im
einzelnen Berichte über die Nichtanwendung der Richtlinien
(rapport directives), die mutmaßlichen Verstöße, Beschwerden
oder von Amts wegen ermittelten Fälle (rapport infractions
présumées) sowie die eingeleiteten Verstoßverfahren (rapport
infractions constatées) unterschieden. (60)
Diese Berichte,

die für jeden Einzelfall den Sachverhalt und Verfahrensstand
darstellen sowie Vorschläge für das weitere Vorgehen enthal-
(61)
ten, werden von der Kommission zweimal jährlich geprüft.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dringende Verstoß-

fälle in jeder beliebigen Sitzung der Kommission oder im Rahmen anderer regelmäßiger Berichte zu behandeln. Die Kommission macht von dieser Möglichkeit immer dann Gebrauch, wenn sich dies als erforderlich erweist.

Die Behandlung der mutmaßlichen und der festgestellten Verstöße erfolgt nach folgenden Kriterien: (62)

- Der mutmaßliche Verstoß - Beschwerde oder von Amts wegen ermittelter Fall (CDO) - muß grundsätzlich zu den Akten gelegt werden, wenn nicht binnen eines Jahres ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wird. (63) Gleiches gilt für überalterte Verfahren, welche aus Gründen der Rechtssicherheit einzustellen und durch neue Aufforderungen mit aktualisiertem Vorbringen zu ersetzen sind. (64)
- Nach Eröffnung des förmlichen Verfahrens, welche mit der Notifizierung des Mahnschreibens gleichzusetzen ist, müssen innerhalb bestimmter Fristen weitere Beschlüsse der Kommission über die nachfolgenden Verfahrensstufen (mit Gründen versehene Stellungnahme, Befassung des Gerichtshofes, Einstellung) ergehen. In der Praxis werden die materiellen Entscheidungen in Sitzungen der Kabinettschefs der Kommission auf der Grundlage der von der Ausgangsgeneraldirektion erstellten "Berichtsblätter" (fiches) sowie ergänzender mündlicher Erläuterungen der zuständigen Dienststellen getroffen. (65)

Die dem Mitgliedstaat gesetzten Fristen betragen bei Frist-

setzungsschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen einen bzw. zwei Monate, können aber kürzer sein, wenn die Art des Verstoßes dies erfordert (beschleunigtes Verfahren).⁽⁶⁶⁾ Es ist zudem möglich, einem Mitgliedstaat nach bestimmten strengen Regeln eine zusätzliche Frist für die Beantwortung des Mahnschreibens oder der mit Gründen versehenen Stellungnahme einzuräumen.

B. DAS VORVERFAHREN

1. Die "mise en demeure"

Wie bereits erwähnt, wird das förmliche Verfahren durch die Übermittlung des Mahnschreibens auf diplomatischem Wege eingeleitet. Die deutsche Terminologie für diese "mise en demeure" ist nicht einheitlich. So findet man sowohl die Begriffe Aufforderungs-, Fristsetzungs- und Mahnschreiben. Im Kommissionsjargon sind auch die Bezeichnungen "lettre 169" oder "Infraktionsbrief" verbreitet.

Die Kommission kann nach Art. 169 EWGV eine Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung nur dann erheben, wenn sie dem betroffenen Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Das Mahnschreiben als erste offizielle Demarche des vorprozessualen Verfahrens bietet dem betroffenen Mitgliedstaat die Möglichkeit, nach förmlicher Feststellung der beanstandeten Rechtsverstöße durch die Kommission sowohl seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen als auch seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommis-

sion wirkungsvoll geltend zu machen. (67) Es hat somit den Zweck, den Gegenstand eines künftigen Rechtsstreits einzugrenzen und dem Mitgliedstaat, der zur Äußerung aufgefordert wird, die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand zu geben. (68)

Das Schreiben beinhaltet nach gängiger Praxis (69) eine Sachverhaltsschilderung, rekapituliert den vorangegangenen Schriftwechsel oder Meinungsaustausch zwischen Kommissionsdienststellen und mitgliedstaatlicher Regierung, verweist auf das anwendbare Gemeinschaftsrecht, prüft die Vereinbarkeit der nationalen Regelung oder des beanstandeten Tuns oder Unterlassens mit selbigem und schließt mit der Schlußfolgerung ab, daß die Kommission aus den dargelegten Gründen die Auffassung vertritt, daß der Mitgliedstaat gegen bestimmte Vorschriften des Gemeinschaftsrechts verstoßen hat.

Unter diesen Umständen fordert die Kommission die Regierung des Mitgliedstaates gemäß Art. 169 EWGV auf, sich binnen einer bestimmten Frist zu äußern.

Sie behält sich ferner vor, gegebenenfalls nach Erhalt dieser Äußerungen eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Art. 169 abzugeben. Sie behält sich eine mit Gründen versehene Stellungnahme auch für den Fall vor, daß die Äußerungen nicht innerhalb der festgesetzten Frist vorliegen.

2. Die Ausführliche Stellungnahme

Für den Bereich der technischen Handelshemmnisse sieht die

Richtlinie 83/189/EWG vom 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (70) ein gesondertes Vorverfahren vor. (71) Um das Entstehen neuer Handelsschranken zu verhindern, normiert die Richtlinie für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, der Kommission sämtliche Entwürfe technischer Vorschriften zu notifizieren, damit diese sie vor ihrer Inkraftsetzung in nationales Recht überprüfen kann.

Eine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie umfaßt zwei wesentliche Aspekte:

- einen obligatorischen Charakter, dessen Beachtung de iure oder de facto für die Vermarktung oder Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist und
- eine in einem Schriftstück enthaltene Spezifikation, welche Merkmale eines Erzeugnisses vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, Prüfung und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung oder Beschriftung.

In der Ursprungsfassung von 1983 waren neben Arzneimitteln und kosmetischen Mitteln insbesondere landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Artikel 38 Abs. 1 EWGV und alle Nahrungs- und Futtermittel vom Anwendungsbereich der Richtlinie (72) ausgenommen. (73) Seit einer Änderung im Jahre 1988

erstreckt sie sich auf alle gewerblich hergestellten Erzeugnisse, Agrarprodukte inbegriffen. Als technische Spezifikation und damit auch als technische Vorschrift gelten seither auch Produktionsmethoden und -verfahren für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Zusätzlich zur Notifizierung verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten - außer in Fällen besonderer Dringlichkeit aufgrund der Notwendigkeit des Gesundheitsschutzes von Menschen und Tieren, der Erhaltung von Pflanzen oder der Sicherheit⁽⁷⁴⁾ - den Erlass technischer Normen auszusetzen:

- in jedem Fall während eines Zeitraums von drei Monaten, welcher der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zur Prüfung des übermittelten Entwurfs zur Verfügung steht;⁽⁷⁵⁾
- während eines Zeitraums von sechs Monaten, wenn die Kommission oder ein anderer Mitgliedstaat innerhalb der vorerwähnten Dreimonatsfrist mittels einer Ausführlichen Stellungnahme (avis circonstancié) ernsthafte Einwände erhebt;⁽⁷⁶⁾
- während eines Zeitraums von zwölf Monaten, von der ursprünglichen Notifizierung an gerechnet, wenn die Kommission beschließt, eine Richtlinie für den von dem nationalen Regelungsentwurf erfaßten Bereich vorzuschlagen;⁽⁷⁷⁾
- während eines Zeitraums von zwölf Monaten von dem Zeitpunkt an gerechnet, zu dem die Kommission dem Rat einen Richtli-

nien- oder Verordnungsvorschlag unterbreitet hat, dessen
(78)
Vorlage vor der betreffenden Notifizierung erfolgt ist.

Die Kommission hat hierzu in einer im Amtsblatt veröffentlichten Mitteilung (79) den Standpunkt vertreten, daß dann

"wenn ein Mitgliedstaat eine technische Vorschrift erläßt, die in den Geltungsbereich der Richtlinie ... fällt, ohne den Entwurf vorher der Kommission zu notifizieren und die Stillhalteverpflichtung einzuhalten, ... die unter diesen Bedingungen erlassene Regelung nach der Rechtsordnung des betreffenden Mitgliedstaates gegenüber Dritten nicht durchsetzbar (ist). Die Kommission ist daher der Auffassung, daß Beklagte von den nationalen Gerichten erwarten können, daß diese sich weigern, die Anwendung nationaler technischer Vorschriften, die nicht im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht notifiziert worden sind, zu erzwingen".

Bemerkenswert ist ferner, daß die Kommission in praxi die Ausführliche Stellungnahme nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 83/189/EWG mit dem Mahnschreiben gemäß Art. 169 EWGV gleichsetzt. (80) In der Tat erfüllen beide Arten einer förmlichen Feststellung von gemeinschaftswidrigen Pflichtverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission die gleiche Doppelfunktion: Anhörung des Mitgliedstaates, der sich zum Vorwurf äußern kann, und zugleich Eröffnung der Möglichkeit, die Beanstandungen noch im Vorverfahren zu beheben.

Art. 169 EWGV legt nicht fest, wie die Kommission dem Mitgliedstaat vor Abgabe einer mit Gründen versehenen Stellungnahme Gelegenheit zur Äußerung zu geben hat. Nach Ansicht des Gerichtshofs kann ein Mitgliedstaat selbst dann in Verzug gesetzt werden, wenn das Mahnschreiben sich auf die Feststel-

lung beschränkt, der Mitgliedstaat habe nach Ansicht der Kommission bestimmte Vorschriften verletzt, ohne die Verpflichtungen genauer zu bezeichnen. In einem solchen Fall müssen jedoch im vorangegangenen Schriftwechsel die genauen Gründe dargelegt worden sein, welche die Kommission zu dieser Überzeugung brachten. Der Umstand, daß die Kommission die genauen Gründe in ihrem Mahnschreiben nicht wiederholt, schmälert weder die Verteidigungsrechte des Mitgliedstaates noch beeinträchtigt dies die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens auf Feststellung der Pflichtverletzung. Der Vertrag fordert auch nicht, daß die Gelegenheit zur Äußerung zu einem Zeitpunkt zu ermöglichen ist, zu welchem sich der Verstoß endgültig realisiert hat. Er setzt als hinreichendes Erfordernis lediglich die Identität der beanstandeten Vorschriften des Entwurfs und des angenommenen Textes voraus.

3. Die Festlegung des Streitgegenstandes

Durch das Mahnschreiben wird der Streitgegenstand des Infraktionsverfahrens und damit auch einer künftigen Klage vor dem Gerichtshof verbindlich festgelegt. ⁽⁸⁴⁾ Hierzu hat es die dem betroffenen Mitgliedstaat vorgeworfenen Vertragsverstöße sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht deutlich zu umreißen. Eine Erstreckung des Verfahrens auf zusätzliche Tatbestände ist in einem späteren Verfahrens-⁽⁸⁵⁾ stadium nicht mehr möglich. Später hinzugekommene Gesichtspunkte können nur in einem neuen Mahnschreiben (mise en demeure complémentaire) geltend gemacht werden. Sofern die Kommission dennoch den Streitgegenstand in tatsächlicher Hinsicht erweitert, hat der Gerichtshof die Klage im Umfang der Erweiterung als unzulässig abzuweisen. ⁽⁸⁶⁾

Das Rügen zusätzlicher Rechtsverstöße in einem späteren Verfahrensstadium bei unverändert bleibendem Sachverhalt, ist ebenfalls unstatthaft. ⁽⁸⁷⁾ Dürfte die Kommission in der begründeten Stellungnahme oder in der Klageschrift den Vorwurf erweitern, würden die Verteidigungsrechte des betroffenen Mitgliedstaates geschmälert. Insbesondere könnte er sich zu den zusätzlichen Gesichtspunkten nicht zu einem Zeitpunkt äußern, zu welchem die Kommission ihren Standpunkt noch nicht endgültig festgelegt hat. Auch würde er daran gehindert, die neu erhobenen Vorwürfe bereits frühzeitig auszuräumen.

Der Gerichtshof hat hierzu mehrfach festgestellt, daß die Gelegenheit zur Äußerung für den betroffenen Mitgliedstaat eine

vom Vertrag gewollte wesentliche Garantie und die Beachtung dieser Garantie eine Voraussetzung für die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens auf Feststellung der Pflichtverletzung eines Mitgliedstaates darstellt. ⁽⁸⁸⁾ Dies entspricht dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs, welchem bei erstmaligem Vorbringen weiterer Beanstandungen in einem späteren Verfahrensstadium nicht hinreichend genügt würde.

Die Verbindlichkeit des im Mahnschreiben festgelegten Streitgegenstandes schließt allerdings eine Vertiefung der rechtlichen Begründung in einem späteren Verfahrensstadium nicht aus. ⁽⁸⁹⁾ Dies ergibt sich bereits aus dem Erfordernis der Prüfung und der Berücksichtigung der in der Antwort des betroffenen Mitgliedstaates vorgebrachten Gesichtspunkte. Lediglich im Falle der Erweiterung der Anzahl der gerügten Rechtsverstöße als solcher ist somit ein neues Mahnschreiben erforderlich.

Es liegt auch dann derselbe Streitgegenstand vor, wenn der betroffene Mitgliedstaat den mutmaßlichen Vertragsverstoß durch eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gleichgeartete Regelung fortsetzt. ⁽⁹⁰⁾ Da Gegenstand des Infraktionsverfahrens nicht eine bestimmte nationale Regelung, sondern der durch diese Regelung begangene Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht ist, ⁽⁹¹⁾ ändert eine solche bloße "Verlagerung" des Rechtsverstoßes nichts an der Substanz der angegriffenen Maßnahme. Das eingeleitete Verfahren kann bei derartiger Sachlage folglich weitergeführt werden.

4. Beschleunigtes Verfahren und Fristenproblematik

Um ein effizientes und schnelles Einschreiten bei Verstößfällen besonderer Dringlichkeit zu ermöglichen, sieht die Kommissionspraxis ein beschleunigtes Verfahren vor.

Dieses wird insbesondere bei kurzlebigen Verstößen angewandt. Daneben kommt es bei Infraktionen in Frage, welche andere irreparable oder für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes besonders schädliche Folgen nach sich ziehen können.

Zur Verfahrensbeschleunigung ist der Kommission bereits mit dem Vorschlag auf Verfahrenseröffnung der vom Juristischen Dienst genehmigte Wortlaut des Mahnschreibens bzw. des avis motivé vorzulegen. Ferner sind die Fristen für die Beantwortung durch die Mitgliedstaaten und den Übergang zu Begründeter Stellungnahme und Klageerhebung wesentlich verkürzt.

Diese Fristverkürzung kann im Hinblick auf die grundlegenden verfahrensmäßigen Garantien Probleme aufwerfen. Einerseits ist rasches Handeln geboten, andererseits muß dem betroffenen Mitgliedstaat im vorprozessualen Verfahren die Möglichkeit geboten werden, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegenüber den Rügen der Kommission wirkungsvoll zu verteidigen. Dies verpflichtet die Kommission, den Mitgliedstaaten auch bei Eilbedürftigkeit angemessene Fristen zur Beantwortung von Aufforderungsschreiben und mit Gründen versehenen Stellungnahmen sowie zur Klageerwiderung einzuräumen.

Die Angemessenheit ist dabei unter Berücksichtigung sämtli-

cher für den Einzelfall maßgeblicher Umstände zu beurteilen. Sehr kurze Fristen können insbesondere dann gerechtfertigt sein, wenn einer Vertragsverletzung schnell begegnet werden muß und der betroffene Mitgliedstaat den Standpunkt der Kommission schon vor Einleitung des Vorverfahrens vollständig kennt. (92)

Andererseits mag es unsinnig erscheinen, wenn ein junger Mitgliedstaat aufgefordert wird, innerhalb einer Frist von lediglich fünf Tagen Einfuhrkontrollbestimmungen für Geflügel aufzuheben, welche unverändert seit mehr als 40 Jahren galten und deretwegen die Kommission seit dem Beitritt dieses Mitgliedstaates zur Gemeinschaft bisher keinen Anlaß zum Eingreifen sah. (93)

Aber selbst dann kann dies für die Zulässigkeit der Klage ausnahmsweise ohne Folgen bleiben, wenn sich die eigentlich zu kurz bemessene Frist nicht auf den weiteren Verfahrensverlauf ausgewirkt hat, etwa weil sich der Mitgliedstaat dennoch ausführlich zur Sache eingelassen und die Kommission diese Stellungnahme vor Klageerhebung abgewartet hat. (94)

Fristen von acht Tagen zur Beantwortung des Aufforderungsschreibens und von vierzehn Tagen, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen, können bei komplexen Materien und erheblicher Änderungsbedürftigkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu kurz sein und führen, wenn die beanstandeten Bestimmungen der Kommission schon seit geraumer Zeit bekannt waren, selbst bei nunmehriger Dringlichkeit zur Unzulässigkeit der Klage. (95)

Auch der Umstand, daß nach Fristablauf eingehende Antworten

noch hätten berücksichtigt werden können, vermag hieran nichts zu ändern, da der in Verzug gesetzte Mitgliedstaat nicht wissen kann, ob und ggf. inwieweit die Kommission ihm (96) Fristverlängerung gewähren wird.

5. Die "consultation orale"

Um dem Anspruch des Mitgliedstaates auf angemessene Gewährung des rechtlichen Gehörs im wegen besonderer Dringlichkeit eingeleiteten beschleunigten Verfahren gerecht zu werden, ist die Möglichkeit einer mündlichen Anhörung im Vorverfahren (97) (consultation orale) vorgesehen. Die Anhörung bezweckt in erster Linie, dem Mitgliedstaat schnellstmöglich im Sinne von Art. 169 EWGV "Gelegenheit zur Äußerung " zu geben, um anschließend kurzfristig eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben zu können. Diese Verfahrensweise empfiehlt sich insbesondere dann, wenn dem Mitgliedstaat besonders kurze Fristen gesetzt werden. Gleichzeitig kann einer "Hinhaltetaktik" des Mitgliedstaates vorgebeugt werden. So kommt es häufig vor, daß die nationalen Behörden anfänglich jegliche Mitarbeit verweigern und ihren Standpunkt erst mit erheblicher Verspätung vortragen. Ferner ermöglicht die Konsultation der Kommission, ihre Auffassung der betreffenden Regierung näher zu erläutern und diese dazu zu drängen, zumindest irreparable Verstoßfolgen abzuwenden.

Bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine Anhörung wird der Mitgliedstaat in dem Mahnschreiben (98) davon in Kenntnis gesetzt, daß die Kommissionsdienststellen eine "consultation

orale" mit den zuständigen nationalen Behörden beabsichtigen, um den beanstandeten Sachverhalt eingehend zu erörtern. Sodann wird ein kurzfristiger Termin für die Konsultation anberaumt. Über Verlauf und Ergebnisse der Besprechung wird seitens der Kommission ein Protokoll gefertigt und innerhalb von 24 Stunden der betroffenen Regierung übersandt. Hierauf können die mitgliedstaatlichen Behörden innerhalb einer Frist von drei Tagen ab Eingang Einwände erheben. Bei Fristversäumnis gilt das Protokoll als genehmigt. Auf diese Folge ist der Mitgliedstaat zuvor ausdrücklich hinzuweisen.

6. Die mit Gründen versehene Stellungnahme

Nach Ablauf der im Mahnschreiben gesetzten Antwortfrist ist
(99)
im Berichtsverfahren aufgrund der Reaktion des zur Stellungnahme aufgeforderten Mitgliedstaates eine Entscheidung über Fortgang, Aussetzung oder Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens zu treffen. Hierbei können sich folgen-
(100)
de typische Situationen ergeben:

- Der Mitgliedstaat räumt den ihm vorgeworfenen Vertragsverstoß ein und kündigt schnellstmögliche Abhilfe an. Bis zur endgültigen Beseitigung der Beanstandungen der Kommission wird das Verfahren ausgesetzt und sodann eingestellt. Sollten nach geraumer Dauer die materiellen Rechtsverstöße noch nicht rechtsförmlich (etwa durch Änderungsgesetz oder neue Verwaltungsvorschriften) beseitigt sein, wird der Aussetzungsbeschluß rückgängig gemacht und das Verfahren

weitergeführt.

- Der Mitgliedstaat übermittelt neue Unterlagen und zusätzliche Gesichtspunkte, welche die Kommission veranlassen, ihren bisherigen Standpunkt aufzugeben. Das Verfahren wird in diesem Fall eingestellt.
- Der Mitgliedstaat bestreitet die Rechtsansicht der Kommission, trägt aber keine Argumente vor, welche die Kommission von der Gemeinschaftsrechtskonformität der angegriffenen Maßnahme überzeugen könnten. Die Kommission beschließt folglich, eine mit Gründen versehene Stellungnahme abzugeben.
- Der Mitgliedstaat bestreitet die Opportunität der Einleitung des Mahnverfahrens, welches ihn unvorbereitet über-
(101)
rascht habe und läßt sich zur Sache selbst nicht ein. Da der förmliche Dialog mit dem Mitgliedstaat durch die Notifizierung des Mahnschreibens erst eröffnet wird und der betroffenen Regierung nach Art. 169 EWGV lediglich Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist, der Verfahrensfortgang also nicht die Wahrnehmung der Äußerungsmöglichkeit voraussetzt, (102) wird die Kommission einen "avis motivé" erlassen.
- Der Mitgliedstaat antwortet überhaupt nicht. Die Kommission gibt unverzüglich eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab.

Die Abgabe einer begründeten Stellungnahme stellt den zweiten Schritt des Vorverfahrens dar. Aus dem Wortlaut des Art. 169

Abs 1 EWGV ergibt sich, daß die Stellungnahme nur dann versandt werden darf, wenn die Kommission von der Existenz eines Vertragsverstoßes in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überzeugt ist. Wenn weiter vorgeschrieben wird, daß die Stellungnahme der Kommission begründet sein muß, bedeutet dies im Rechtssinne, daß sie eine zusammenhängende Darstellung der Gründe zu enthalten hat, welche die Kommission zu der Überzeugung brachten, daß der betreffende Staat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat. (103) Hierzu ist der erhobene Vorwurf in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ausreichend klar darzulegen. Der avis motivé hat somit eine formalisierte Zusammenfassung der Tatsachen, Rechtsgründe, Beweismittel und des Petitums eines konkreten Verstoßfalles zu enthalten. (104)

Da für die Beurteilung des Verhaltens des Mitgliedstaates und der von diesem zu ergreifenden Maßnahmen gemäß Art. 169 i.V.m. Art. 171 EWGV letztlich nur das Feststellungsurteil des Gerichtshofs verbindlich ist, kann die Kommission mit einer Begründeten Stellungnahme die Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaates nicht abschließend festlegen oder diesem die juristische Unbedenklichkeit eines bestimmten Verhaltens zusichern. (105) Durch Äußerungen im Rahmen des Verfahrens kann die Kommission einen Mitgliedstaat auch nicht von seinen Verpflichtungen entbinden oder die den Einzelnen aus dem Vertrag zustehenden Rechte beschränken. (106) Der mit Gründen versehenen Stellungnahme kommt daher eine rechtliche Wirkung nur im Hinblick auf die beabsichtigte Anrufung des Gerichts-

hofes zu. Der "avis motivé" schließt mit der förmlichen Feststellung ab, daß die Kommission

"aus den dargelegten Gründen, nachdem sie der Regierung (...) mit Schreiben vom (...) Gelegenheit zur Äußerung gegeben und die mit Schreiben vom (...) übermittelten Bemerkungen der Regierung (...) hierzu geprüft hat, folgende mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ab(gibt):
(Der Mitgliedstaat) hat dadurch, daß (er) fordert, daß (...) gegen (seine) Verpflichtungen verstoßen, die sich ergeben aus (...). Die Kommission fordert (den Mitgliedstaat) auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen eines Monats nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen."

C. DIE ANRUFUNG DES GERICHTSHOFES

1. Die "saisine"

Art. 169 Abs. 2 EWGV bestimmt, daß die Kommission den Gerichtshof anrufen kann, wenn der Mitgliedstaat innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachkommt. Diese Formulierung hat im Schrifttum zu einer rein akademischen Kontroverse darüber geführt, ob und ggf. zu welchem Zeitpunkt die Kommission über ein Anrufungsermessen verfügt. (107) Die Kommission selbst geht in ständiger Praxis davon aus, daß ihr ein zeitlich und sachlich unbegrenztes Ermessen bei der Anrufung des Gerichtshofes zusteht. Doch wird dieses letztlich dadurch relativiert, daß sie bei der Wahrnehmung ihrer Hüterrolle gemäß Art. 155 EWGV im Rahmen des Berichtsverfahrens aus Sachzwängen der Gleichbehandlung einer Vielzahl von ähnlich oder

gleichgelagerten Verstößfällen verpflichtet ist. Einem reinen Opportunitätsdenken ist dabei in praxi schon durch das Prinzip der kohärenten Sachentscheidung gewehrt. Der Kommissionsbeschluß zur Anrufung des Gerichtshofes wird im Rahmen des Halbjahresberichts über die festgestellten Verstöße (108) auf der Grundlage des in ein Gesamtpaket eingebundenen "Verstoßblattes" auf Vorschlag der Ausgangsgeneraldirektion, hier der Generaldirektion Landwirtschaft und nach Zustimmung des Juristischen Dienstes getroffen.

Die Klageschrift wird vom Juristischen Dienst der Kommission unter Mitwirkung der zuständigen Ausgangsgeneraldirektion erstellt und soll nach den internen Verfahrensregeln innerhalb einer Frist von 30 Tagen beim Gerichtshof eingereicht werden. (109)

In der Kanzlei des Gerichtshofes wird die Klage registriert und der neuen Rechtssache eine Verfahrensnummer zugeteilt. Nach Eröffnung des Klageverfahrens bestimmt der Präsident einen Berichterstatte, welcher später den Vortrag der Parteien in einem Sitzungsbericht zusammenfaßt. Lediglich (andere) Mitgliedstaaten und die übrigen Gemeinschaftsorgane können im Streitverfahren als Intervenienten zugelassen werden. Das schriftliche Verfahren wird mit der Zustellung der Klageschrift der Kommission eröffnet. Es schließen sich die Klageerwiderung, die Replik und die Duplik an. Zu Ende des schriftlichen Verfahrens fordert der Gerichtshof des öfteren die Parteien aus Gründen der Sachverhaltsaufklärung zur Beantwortung bestimmter tatsächlicher Fragen auf. Durch den Sitzungsbericht wird das schriftliche Verfahren schließlich

abgeschlossen.

In der Regel nur wenige Tage nach Übersendung des Sitzungsberichts an die Parteien erfolgt die Anhörung als erster Teil des mündlichen Verfahrens. Klägerin (die Kommission) und Beklagter (der Mitgliedstaat) halten ihre Plädoyers. Als Prozeßbevollmächtigter der Kommission tritt in Anbetracht der Verfahrenssprache, nämlich der Sprache des beklagten Mitgliedstaates, ein Mitglied des Juristischen Dienstes auf, welches die betreffende Sprache als Muttersprache beherrscht. Schließlich trägt der Generalanwalt seine Schlußanträge in öffentlicher Sitzung vor. Diese sind für den Gerichtshof und nicht für die Parteien bestimmt. Der Urteilsentwurf, der vom Berichterstatter unter Mitwirkung seiner Mitarbeiter ausgearbeitet wird, wird abschließend vom Plenum in geheimer Sitzung beraten. Sofern die Cour die Klage der Kommission für zulässig und begründet erachtet, stellt sie in ihrem Urteil fest, daß der Mitgliedstaat gegen die ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen verstoßen hat.

2. Die Beweislast

Im Rahmen des Klageverfahrens hat die Kommission das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muß daher dem Gerichtshof Umstände vortragen, die geeignet sind, diesen von dem Vorliegen der Vertragsverletzung zu überzeugen. Hierzu kann sie sich grundsätzlich nicht auf bloße Vermutungen stützen und hat die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen. (110) Anderes kann für tatsächliche Vermutungen gel-

ten, welche einen Beweis des ersten Anscheins begründen. Ferner kann die Beweiserbringung auch bei schuldhafter Vereitelung der Beweisführung ausnahmsweise fingiert werden. Im griechischen Olivenölfall⁽¹¹¹⁾ stellte der Gerichtshof fest, die Kommission habe genügend Anhaltspunkte dafür vorgetragen, daß Griechenland Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen für Olivenöl anwandte. Da die Verwaltungsverfahren in den Beziehungen Griechenlands zu den Mitgliedstaaten und zu Drittländern unterschiedslos angewandt wurden, sei prima facie davon auszugehen, daß letzteren gegenüber Beschränkungen bestanden. Angesichts dessen wäre es Sache der griechischen Regierung gewesen, sich substantiiert zur Sache einzulassen. Da die griechische Regierung jedoch insoweit jegliche Kooperation mit der Kommission und dem Gerichtshof verweigerte, wurden die Tatsachenbehauptungen der Kommission angesichts dieses obstruktiven Verhaltens schließlich als erwiesen angesehen.

Zu einem anderen Ergebnis kam der Gerichtshof im "Kalterer See -Fall".⁽¹¹²⁾ Hier ging es um die Frage, ob Italien gegen den Vertrag und die Grundverordnung für Qualitätswein bestimmter Anbaugebiete⁽¹¹³⁾ verstoßen hatte, indem es in das Anbaugebiet des Weines "Lago di Caldaro" bestimmte Weinanbaugebiete der Provinz Trient einschloß, welche nach Ansicht der Kommission die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllten. Wenngleich die italienischen Behörden ihre Zustimmung zur Entsendung zweier Schweizer Experten in die betreffende Weinbauregion verweigerten, sodaß die Äquivalenz der beiden frag-

lichen Anbaugelände nicht von neutralen Sachverständigen geprüft werden konnte (114) und der Kommission hierdurch die Beweisführung erheblich erschwert worden war, ließ der Gerichtshof hier keine Beweiserleichterung zu. Da die Kommission die (ansonsten) gegebenen Beweismittel nicht voll ausgeschöpft hatte, wurde ein Hilfsantrag auf Gutachterbestellung durch den Gerichtshof zurück- und die Klage mangels gelungener Beweisführung abgewiesen.

3. Das Eilverfahren (procédure en référé)

Die Kommission verfügt im Vorverfahren, dem "précontentieux", über keinerlei Möglichkeiten, um Vertragsverstöße suspendieren zu lassen. Zur unverzüglichen (Wieder-)Herstellung der Geltung des Gemeinschaftsrechts kann allenfalls die Verfahrensbeschleunigung beitragen. (115) Erst während der gerichtlichen Phase des Infraktionsverfahrens ermöglicht Art. 186 EWGV den Erlaß einstweiliger Anordnungen und die Aussetzung der von der Kommission beanstandeten Maßnahmen durch den Gerichtshof. (116)

Das Eilverfahren hat die vorläufige Beseitigung des mutmaßlichen Vertragsverstosses zum Ziel. Der Erlaß einer einstweiligen Anordnung soll tatsächlich oder juristisch irreparable Schäden vermeiden helfen, welche aufgrund der Mehrstufigkeit des Infraktionsverfahrens und der dadurch bedingten langen Verfahrensdauer eintreten können.

Das Verfahren setzt eine Klageerhebung in der Hauptsache voraus. Insoweit ist es "akzessorisch". Ferner muß die Dring-

lichkeit des Antrags in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht werden. Diesem Erfordernis wird nur dann genügt, wenn die Notwendigkeit der Anordnung vorläufiger Maßnahmen noch vor Erlaß der Hauptsacheentscheidung dargelegt wird. Hierzu ist die Wahrscheinlichkeit andernfalls drohender schwerer oder nicht wiedergutzumachender Schäden nachzuweisen. Schließlich muß die Anordnung in dem Sinne vorläufig sein, daß sie die Hauptsacheentscheidung nicht vorwegnimmt. (117)

Die einstweilige Anordnung darf daher weder die Rechtslage endgültig verändern noch unwiderrufliche Tatsachen schaffen. Ferner darf die Klage in der Hauptsache nicht offensichtlich unzulässig sein. (118)

Die Kommission hat als Antragstellerin die Dringlichkeit der Anordnung darzutun und deren Notwendigkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft zu machen. (119)

Dringend und erforderlich ist der Anordnungsbeschluß dann, wenn der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht abgewartet werden kann, ohne daß schwere und nicht wiedergutzumachende Folgen daraus resultieren. (120)

Bei bloß finanziellen Schäden ist dies nicht anzunehmen, sofern ein späterer finanzieller Ausgleich möglich ist. (121)

Bei der Prüfung der Notwendigkeit des Anordnungserlasses ist eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens vorzunehmen.

Die summarische Prüfung umfaßt somit folgende Aspekte: Zunächst müssen Anhaltspunkte dafür ersichtlich sein, daß die (vorläufige) Aufrechterhaltung der beanstandeten mitglied-

staatlichen Maßnahme geeignet ist, irreversible Schäden herbeizuführen. Ferner darf die einstweilige Anordnung aufgrund ihres vorläufigen Charakters nicht außer Verhältnis zu dem Interesse des Mitgliedstaates an der Beibehaltung der von der Kommission beanstandeten Maßnahme stehen. Für die hierbei anzuwendenden Kriterien ist der Beschluß des Gerichtshofes im Eilverfahren "Restriktionen bei der Einfuhr italienischen Weines nach Frankreich" (122) besonders illustrativ. Hier wurde nicht die von der Kommission beantragte völlige Aussetzung der systematischen Grenzkontrollen angeordnet, sondern lediglich eine vorläufige - relativ hohe - Obergrenze für Umfang und Häufigkeit zulässiger Stichprobenkontrollen durch die französischen Behörden festgelegt.

Hat der Gerichtshof den Vertragsverstoß bereits verbindlich festgestellt und damit die Pflicht des Mitgliedstaates zur Regularisierung begründet, sind Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung wegen Nichtausführung des ergangenen Urteils unstatthaft. (123) Eine derartige einstweilige Anordnung könnte im Verhältnis zu den aus dem Urteil sich ergebenden Pflichten nichts Zusätzliches bewirken und ist daher nicht erforderlich.

D. DIE AUSFÜHRUNG DES URTEILS (Verfahren nach Art. 171 EWGV)

1. Die Natur des stattgebenden Urteils

Gibt der Gerichtshof der Klage der Kommission statt, erläßt er ein Feststellungsurteil. (124) Dies folgt aus Art. 171

EWGV, wonach der EuGH feststellt, daß ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat. Folglich ist der Gerichtshof nicht befugt, eine als vertragswidrig erkannte mitgliedstaatliche Maßnahme zu kassieren oder den vertragsbrüchigen Mitgliedstaat förmlich zur Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes zu verurteilen. (125)

Infolge der Beschränkung auf die bloße Feststellung des Vertragsverstoßes ist es dem Gerichtshof gemäß Art. 171 EWGV verwehrt, dem Mitgliedstaat die zum Urteilsvollzug erforderlichen Maßnahmen verbindlich vorzuschreiben. (126) Eine derartige Befugnis des Gerichtshofes würde die aus Art. 171 EWGV herzuleitende autonome Ausführungs- und Abänderungspflicht ihrer Bedeutung berauben und zugleich in Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingreifen, die sich die Regularisierungsmodalitäten bei der Durchführung der Urteile (bisher noch) vorbehalten haben. Gleichwohl darf das Feststellungsurteil dem Mitgliedstaat Wege zur Beseitigung des Vertragsverstoßes aufzeigen, was sich trotz mangelnder Verbindlichkeit im Einzelfall durchaus als sinnvoll erweisen kann. (127)

2. Abänderungs- und Ausführungspflicht des betroffenen Mitgliedstaates

Mit Erlaß des Feststellungsurteils durch den Gerichtshof ist das Vertragsverletzungsverfahren für die Kommission nicht abgeschlossen. Art. 171 EWGV macht deutlich, daß das Feststellungsurteil eine Handlungspflicht des Mitgliedstaates zur Beseitigung des Verstoßes begründet. Diese Pflicht trifft nicht nur die am Verfahren beteiligte mitgliedstaatliche Re-

gierung, sondern alle Organe des Mitgliedstaats, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Durchführung des Urteils zu gewährleisten haben. (128)

Die Verwaltungsbehörden sind danach gehalten, die beanstandeten Vorschriften ab Erlass des Urteils nicht mehr anzuwenden. Die mitgliedstaatlichen Gerichte sind verpflichtet, zugunsten einzelner Rechtsunterwerfener die Konsequenzen aus dem Urteil zu ziehen. Dabei ist jedoch zu beachten, daß sich die den Einzelnen zustehenden Rechte nicht aus dem Urteil, sondern aus den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung unmittelbare Wirkung haben, selbst ergeben. (129)

Die Pflicht zur Durchführung des Urteils beinhaltet somit eine Abänderungspflicht hinsichtlich der für vertragswidrig erklärten Normen oder administrativen Maßnahmen und eine Ausführungspflicht der mitgliedstaatlichen Organe, welche dem Urteilstenor Rechnung zu tragen haben. Der unterlegene Mitgliedstaat ist aufgrund des die Pflichtverletzung feststellenden Urteils gehalten, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Pflichtverletzung zu ergreifen, ohne dem ein wie auch immer geartetes Hindernis entgegenstellen zu können. (130)

Wenngleich Art. 171 EWGV keinen genauen Zeitraum festlegt, innerhalb dessen der betroffene Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Urteil zu erfüllen hat, ist davon auszugehen, daß der Urteilsvollzug schnellstmöglich in die Wege zu leiten und innerhalb kürzester Frist abzuschließen ist. (131)

Während eine Regularisierung durch Unterlassen relativ schnell zum Ziel führen kann, wird dies bei einem erforderli-

chen Tun (z.B. Gesetzgebung) häufig einen gewissen Zeitraum
(132) in Anspruch nehmen. Bei den bisher durch den Gerichtshof
"abgeurteilten" Fällen überlanger Dauer der Verstoßregulari-
sierung handelte es sich durchweg um krasse Beispiele eines
Nichtvollzuges über Jahre hinweg. Trotz der Eindeutigkeit der
festgestellten konkreten Pflichtwidrigkeit hat der Gerichts-
hof auch für weniger gravierende Fälle eine restriktive Hal-
tung angedeutet und die Urteilsdurchführung innerhalb kürze-
ster Frist (133) angemahnt.

3. Beseitigung des Verstoßes und Schadensrestitution

Ob der Mitgliedstaat den festgestellten Vertragsverstoß nur
für die Zukunft oder auch für die Vergangenheit zu beseiti-
gen hat, läßt sich aus Art. 171 EWGV nicht entnehmen. In der
Praxis wird bei gemeinschaftswidrigen staatlichen Agrarbei-
hilfen vom Mitgliedstaat grundsätzlich eine Rückforderung der
Beihilfe vom Empfänger zu verlangen sein. (134) Ebenso ist die
Sachlage im Montanbereich, wo der Mitgliedstaat die Verstoß-
folgen ex tunc zu beseitigen hat. (135) Hier ist der Mitglied-
staat gemäß Art. 86 EGKSV verpflichtet, sowohl den Verstoß
rückgängig zu machen als auch die hierdurch bewirkten rechts-
widrigen Folgen zu beheben.

Ursprünglich tendierte der Gerichtshof dazu, den Mitglied-
staaten allgemein eine Pflicht zur Beseitigung der Verstoß-
folgen aufzuerlegen. Das Vertragsverletzungsverfahren zielt
darauf ab, daß Verstöße und deren Folgen in Vergangenheit und
Zukunft tatsächlich beseitigt werden. (136)

Der zur Sanktionierung von Vertragsverstößen wünschenswerten Verpflichtung zur rückwirkenden Beseitigung der Verstoßfolgen stehen jedoch praktische und nach dem derzeitigen Stand des (137) Gemeinschaftsrechts auch rechtliche Hindernisse entgegen.

In praxi wird oftmals nur eine ex-nunc-Regularisierung durchsetzbar sein. Für den Agrarbereich ist insoweit auf typische Fallgestaltungen wie die Schließung von Grenzübergängen, verzögerte Abfertigungen, systematische Kontrollen, Schikanen und andere Agrareinfuhren abschreckende Verwaltungspraktiken hinzuweisen, bei denen der Umfang der Schadensrestitution häufig nicht im erforderlichen Maße quantifiziert werden kann.

Zudem kann Art. 171 EWGV keine eigenständige, von den jeweiligen Regelungen der Mitgliedstaaten unabhängige Wiedergutmachungspflicht entnommen werden. ⁽¹³⁸⁾ In Anbetracht des Fehlens gemeinschaftsrechtlicher Entschädigungsregelungen können die somit anzuwendenden mitgliedstaatlichen Haftungsbestimmungen eine unterschiedliche Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer in den verschiedenen Mitgliedstaaten zur Folge haben. So sind etwa dem deutschen Amtshaftungsrecht vergleichbare staatliche Schadensersatzpflichten in einzelnen Mitgliedstaaten unbekannt. Zudem kann eine nach innerstaatlichem Recht zu gewährende Entschädigung von unterschiedlichen nationalen Verjährungsregeln abhängig sein.

Bei aller Disparität der mitgliedstaatlichen Entschädigungsregelungen darf eine Wiedergutmachung im innerstaatlichen

Recht weder prinzipiell ausgeschlossen noch praktisch unmöglich gemacht werden. (139) Die Mitgliedstaaten sind somit verpflichtet, in ihrem Recht einen Wiedergutmachungsanspruch unter angemessenen Bedingungen vorzusehen. Die Festlegung der jeweiligen Modalitäten und Ausschußfristen für die Durchsetzung des Anspruchs bleibt ihnen indes vorbehalten. Folglich ist der nationale Richter auch nicht daran gehindert, bei seiner Entscheidung über das Bestehen einer Wiedergutmachungspflicht über den Tenor des Feststellungsurteils des Gerichtshofes hinauszugehen. (140)

4. Die Kontrollaufgabe der Ausgangsgeneraldirektion

Die sich aus Art. 171 EWGV ergebende Pflicht des Mitgliedstaates zur Urteilsdurchführung unterliegt nach Art. 155 EWGV ihrerseits der Kontrolle durch die Kommission, die als Hüterin der Verträge auch für die Durchsetzung der Rechtsprechung des Gerichtshofes Sorge zu tragen hat. (141) Nach der internen Zuständigkeitsverteilung obliegt diese Kontrollaufgabe derjenigen Generaldirektion der Kommission, die das ursprüngliche Verstoßverfahren in Gang gebracht und das Urteil vor dem Gerichtshof erstritten hat. Die Akten werden dort auch nach Erlaß des Urteils weiter geführt, der betroffene Mitgliedstaat zum Urteilsvollzug und zur Mitteilung über die Art und Weise der Regularisierung aufgefordert und die vorgenommenen Änderungen auf ihre Übereinstimmung mit den aus dem Urteil sich ergebenden Verpflichtungen überprüft. Kommt der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht oder

nicht vollständig nach, hat die Kommission notfalls durch die erneute Einleitung eines Infraktionsverfahrens auf den Vollzug des Urteils hinzuwirken. Gegenstand dieses "Zweitverfahrens" ist ein Verstoß gegen die sich aus Art. 171 EWGV ergebende Verpflichtung zur Urteilsbefolgung. Die Kommission kann nach Art. 169 EWGV Klage vor dem Gerichtshof erheben, wenn sie der Auffassung ist, "daß ein Mitgliedstaat die für den Vollzug eines Urteils erforderlichen Maßnahmen nicht ergriffen hat oder wenn die (...) zu diesem Zweck ergriffenen Maßnahmen den aus dem Urteil sich ergebenden Verpflichtungen nicht entsprechen."⁽¹⁴²⁾

5. Urteilsakzeptanz und mangelnde Urteilsbefolgung

Die Erfahrungen mit der Durchführung von Urteilen, die im Vertragsverletzungsverfahren ergangen sind, lassen eine ständig abnehmende Urteilsakzeptanz erkennen.⁽¹⁴³⁾ Bis zum Beginn der achtziger Jahre waren nicht vollzogene Urteile noch eine seltene Ausnahme,⁽¹⁴⁴⁾ auch wenn der für eine Beseitigung des festgestellten Verstoßes benötigte Zeitraum in Einzelfällen bis zu zwei Jahre betragen konnte.⁽¹⁴⁵⁾ Seither sind in zunehmendem Maße Urteile des Gerichtshofes für einen längeren Zeitraum ohne Regularisierung geblieben. Während der Erste Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts von 1983⁽¹⁴⁶⁾ 30 nicht befolgte Urteile aufführte, von denen 21 innerhalb eines Jahres nach Erlaß noch nicht vollzogen waren, nennt der Siebente Jahresbericht für 1989 bereits 86 Fälle

(147)

unterlassener Urteilsausführung.

Die vermehrt zögerliche Urteilsbefolgung ist in erster Linie auf protektionistische Verhaltensweisen einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen, wie die Zunahme der Zweitverfahren im Bereich des freien Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen be-

(148)

legt. Ferner spielen organisatorische und gewisse strukturelle Probleme eine Rolle, welche vor allem von Mitgliedstaaten mit regionalen Zuständigkeiten häufig als Rechtfertigung für eine verzögerte Regularisierung ins Feld geführt werden. Desweiteren kommt es insbesondere in Fällen unterlassener Umsetzung von Agrarrichtlinien in einzelnen Mitgliedstaaten wegen parlamentarischer Krisen oder einer traditionellen Ineffizienz der Verwaltung auch nach Urteilserlaß häufig zu weiteren Verzögerungen, die nicht unbedingt auf eine mangelnde politische Bereitschaft zur Urteilsdurchführung

(149)

zurückzuführen sind. Gleichwohl werden derartige Gründe nicht selten nur vorgeschoben, um ein verspätetes Handeln der Ministerialbürokratien zu bemänteln. (150)

Der Gerichtshof läßt derartige Einwände nicht als Rechtfertigung für Verzögerungen bei der Durchführung der aus dem Urteil erwachsenden Pflichten gelten. Nach ständiger Rechtsprechung ist davon auszugehen, daß sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichtbeachtung der ihm nach dem Gemeinschaftsrecht obliegenden Verpflichtungen zu rechtfertigen. (151)

Dies gilt selbst dann, wenn ein Zentralstaat nicht mehr befugt ist, seine Regionen zur Durchführung des Gemein-

schaftsrechts zu zwingen oder das Urteil quasi in Ersatzvor-
nahme unmittelbar selbst auszuführen. (152) Zwar steht es je-
dem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu
verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und etwa eine
Richtlinie in regionaler oder örtlicher Zuständigkeit durch-
zuführen. Die innerstaatliche Kompetenzverteilung entbindet
ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, sicherzustellen, daß
die Richtlinie uneingeschränkt in innerstaatliches Recht um-
gesetzt und das Urteil des Gerichtshofes binnen kürzester
Frist vollzogen wird.

6. Die Durchsetzung der sich aus dem Urteil ergebenden Verpflichtungen

(153)
Anders als Art. 88 EGKSV für den Bereich der Montanunion
haben die römischen Verträge auf besondere Sanktionsmöglich-
keiten für den Fall der Nichtbefolgung von Urteilen bewußt
verzichtet. (154) Die Mitgliedstaaten sind hier vielmehr ge-
halten, der aus dem Urteil erwachsenden Ausführungspflicht
freiwillig nachzukommen. (155) Wegen des Fehlens einer zwangs-
weisen Urteilsexekution stellt jede Weigerung eines im In-
fraktionsverfahren verurteilten Mitgliedstaates, den festge-
stellten Verstoß unverzüglich zu beseitigen, die Verbindlich-
keit der Entscheidungen des Gerichtshofes und damit letztlich
den Fortbestand der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft in
Frage. (156) Die zu verzeichnende Abschwächung des nach dem
EWGV als selbstverständlich vorausgesetzten Rechtsbefolgungs-
willens der Mitgliedstaaten hat daher verschiedentlich zu

Forderungen nach Einführung einer Sanktionsregelung geführt.
(157)

Angesichts des weitgehenden Fehlens rechtlicher Zwangsmittel, welche die Autorität der Rechtsprechung des Gerichtshofes stärken könnten, muß die Kommission de lege lata notgedrungen nach anderen Wegen suchen, um den Primat des (Agrar-) Gemeinschaftsrechts gegenüber widerstrebenden Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Für den Agrarbereich bietet sich in der Praxis die Möglichkeit finanzieller Sanktionen beim EAGFL-Rechnungsabschluß an, sofern der Mitgliedstaat Ausgaben deklariert hat, die mit dem Agrargemeinschaftsrecht unvereinbar sind. Der Gerichtshof hat es in ständiger Rechtsprechung abgelehnt, die von einem Mitgliedstaat zu Unrecht getätigten Ausgaben dem europäischen Agrarfonds anzulasten.
(158)

Selbst dort, wo die zulässigen Ausgaben von den unzulässigen nicht zu trennen waren, ist die völlige Zurückweisung der Erstattungsforderungen zugelassen
(159)

worden.

Die "Drohung" mit dem Aufschub oder der Suspendierung sonstiger von dem Mitgliedstaat beantragter (landwirtschaftsrelevanter) Vergünstigungen kann darüber hinaus während der informellen Kontakte der Kommission mit der mitgliedstaatlichen Regierung als Druckmittel zur Durchsetzung des Urteilsvollzugs eine erhebliche Rolle spielen.
(160)

Neben einem solchen "Junktim" kommt eine politische Démarche des Agrarkommissars beim nationalen Agrarminister in Betracht. Ferner kann zuweilen eine Intervention der Kommission im Rat heilsame Wirkung

zeitigen und der rechtsbruchige Mitgliedstaat durch gezielten politischen Druck zu einem vertragskonformen Verhalten angehalten werden.

Neben derartigen politischen Lösungen kann der Stellungnahme der Kommission im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWGV eine gewisse Sanktionswirkung zukommen, wenn bereits ein die mitgliedstaatlichen Gerichte nach Art. 171 EWGV bindendes Feststellungsurteil vorliegt.⁽¹⁶¹⁾ Darüber hinaus strebt die Kommission eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung an. Hierzu sollen eine Sensibilisierung des Europäischen Parlaments und der nationalen Gesetzgebungsorgane, Presseverlautbarungen, informelle Kontakte auf allen Ebenen und allgemein mehr Information über die Vollzugsdefizite beitragen.

Die der Kommission an die Hand gegebenen vorwiegend politischen Druckmittel haben bedauerlicherweise nicht verhindern können, daß die Zahl der nicht ausgeführten Urteile seit Beginn der achtziger Jahre rapide angestiegen ist.⁽¹⁶²⁾ Galt es für die Mitgliedstaaten in der "Gründerzeit" der Gemeinschaften und noch im Jahrzehnt danach als Sündenfall, im Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof zu unterliegen, so daß man zumeist die Dinge gar nicht erst so weit kommen ließ, haben sich die nationalen Regierungen bald an eine stete Abfolge von Aufsichtsklagen und Feststellungsurteilen gewöhnt und nehmen es zuweilen mit der ihnen obliegenden Ausführungspflicht nicht mehr so genau.

Die Kommission hat sich daher in zunehmendem Maße genötigt

gesehen, durch Einleitung erneuter (zweiter) Verstoßverfahren
nach Art. 169 EWGV auf einen Urteilsvollzug hinzuwirken. (163)
Während noch 1983 nur drei Zweitverfahren anhängig waren, (164)
mußten 1989 bereits 63 zweite Verstoßverfahren verzeichnet
(165) werden. Nachdem in der Zeit bis 1985 lediglich ein ein-
ziges Zweiturteil ergangen war, (166) sind seither neun weite-
re erlassen worden. (167) Auch hier ist mit einer deutlichen
Zunahme zu rechnen, weist doch der Siebente Jahresbericht
über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts für
1989 fünf neu beim Gerichtshof anhängig gemachte Zweitver-
fahren aus. (168)

Die Zweiturteile enthalten jeweils die Feststellung des Ge-
richtshofes, der Mitgliedstaat habe dadurch gegen seine Ver-
pflichtungen aus Art. 171 EWGV verstoßen, daß er die inkrimi-
nierte nationale Maßnahme aufrechterhielt, obwohl deren Un-
vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht bereits durch ein
früheres Urteil des Gerichtshofes festgestellt worden war.
(169)

Wenngleich diese gerichtliche Feststellung der Nicht-
einhaltung des ersten Urteils sowohl dem rechtlichen als auch
dem moralischen Gewicht des ersten Urteils kaum etwas hinzu-
fügt, (170) wird hierdurch der fragliche Mitgliedstaat immer-
hin als "Wiederholungstäter" gebrandmarkt. Die steigende Zahl
von Zweiturteilen läßt jedoch erkennen, daß die Mitgliedstaa-
ten auch dies nicht mehr in dem Maße fürchten, wie es für das
Funktionieren einer Rechtsgemeinschaft erforderlich wäre.

Ein besonders krasser Fall von mangelndem politischem "good

will" betrifft das Unterlassen von Qualitätskontrollen für Obst und Gemüse in Italien. Mit Urteil vom 15. November 1983 (171)

hatte der Gerichtshof festgestellt, daß Italien gegen seine vertraglichen Verpflichtungen verstoßen hatte, indem es die in der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse (172)

vorgeschriebenen Qualitätskontrollen unterließ und seinen Mitteilungsverpflichtungen nicht nachkam. Da Italien das Urteil in der Folge nicht beachtete, leitete die Kommission ein erneutes Infraktionsverfahren ein, in dessen Verlauf der Gerichtshof am 12. Februar 1987 ein Zweiturteil mit der Feststellung erließ, Italien habe gegen seine Verpflichtungen aus Art. 171 EWGV verstoßen, indem es dem ersten Urteil nicht (173)

nachgekommen war. Auch dieses zweite Urteil hat Italien bisher nicht zur Beseitigung des ursprünglichen Vertragsverstosses veranlassen können. Die Kommission prüft derzeit noch die Möglichkeiten finanzieller Druckmittel im Rahmen des EAGFL. (174)

VI. SCHLUSSBETRACHTUNG

1. Die statistische Entwicklung der Vertragsverletzungsverfahren im Agrarsektor

Aus den Statistiken zur Kontrolle der Anwendung des Agrarge-meinschaftsrechts geht hervor, daß die Beschwerde- und Verstoßabteilung der Generaldirektion Landwirtschaft unter den zuständigen Kommissionsdienststellen nach der Generaldirektion "Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft" traditionall das quantitativ zweitgrößte Pensum bei der Verfolgung von

(175)
Vertragsverstoßfällen zu bewältigen hat. Unter Berücksichtigung der Regelungsdichte und der Komplexität des gemeinschaftlichen Agrarrechts, (176) das den Regelungsrahmen für den immer noch einzigen vollständig vergemeinschafteten Sektor der Europäischen Gemeinschaften darstellt, läßt sich indes behaupten, daß die Generaldirektion VI mit der Kontrolle der Anwendung des juristisch vielschichtigsten Bereiches der "gemeinschaftlichen Politiken" betraut ist.

Eine Analyse des verfügbaren Zahlenmaterials läßt ferner deutlich werden, daß die Zahl der erfaßten Verfahren mit dem Fortschreiten der verschiedenen Phasen des Infraktionsverfahrens spürbar abnimmt. Diese in der Vergangenheit besonders ausgeprägte Tendenz dauert an, wenngleich einige Mitgliedstaaten vermehrt dazu neigen, die Zuwiderhandlung erst nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme oder zu einem noch späteren Zeitpunkt durch ihr Einlenken zu beenden. (177)

Von insgesamt 335 im Jahre 1982 seitens der Kommission notifizierten Mahnschreiben entfielen allein 164 auf den Agrarbereich. (178) 1985 waren es bei einer Gesamtzahl von 503 Fristsetzungen nur noch 148, 1988 von 569 schon wieder 167 und 1989 nach einem Ansteigen auf 664 für sämtliche Sektoren nur noch 110 aus der Landwirtschaft.

1982 wurden ferner von 157 begründeten Stellungnahmen der Kommission 20 im Agrarsektor erlassen. 1985 waren es bei einer Gesamtzahl von 233 schon 43, 1988 bei 227 insgesamt 41 und 1989 schließlich von nur noch 180 avis motivés der Kom-

mission immerhin 37 mit Landwirtschaftsrelevanz.

An Anrufenen des Gerichtshofes waren hingegen in 1982 von 45 nur acht aus dem Bereich der Landwirtschaft zu verzeichnen. 1985 stieg diese Zahl mit 113 bzw. 17 Klagen deutlich an, um nach einem Rückgang auf 73 bzw. 10 in 1988 mit 96 "saisines" insgesamt und 12 aus dem Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion VI in 1989 wieder ein ansteigendes Niveau zu erreichen.

Aufschlußreich ist ferner ein Vergleich der wegen unterbliebener Notifizierung, unterlassener oder unvollständiger bzw. fehlerhafter Umsetzung von Richtlinien eröffneten Verfahren mit den Prozeduren "quant au fonds" wegen materieller Rechtsverstöße gegen Vertrag und Agrarverordnungen. So wurden 1982 von 253 Verstoßverfahren der Kommission wegen Nichtmitteilung, Nichtübereinstimmung oder nichtkonformer Anwendung von Richtlinien allein 145 im Agrarbereich eingeleitet, aber lediglich 82 (19) Verstöße wegen Mißachtung von Vertrags- oder Verordnungsbestimmungen durch Verfahrenseröffnung geahndet. Für die vorerwähnten anderen Vergleichsjahre verteilen sich die Infraktionsfälle wie folgt:

1985: 301 Richtlinienverstöße und 202 Vertrags- oder Verordnungsverstöße in toto, davon 86 bzw. 63 entsprechende Verstöße im Agrarsektor.

1988: 432 Richtlinienverstöße und 137 Vertrags- oder Verordnungsverstöße in toto, 144 bzw. 23 vergleichbare Verstöße in der Landwirtschaft.

1989: 521 Richtlinienverstöße und 143 Verletzungen von Vertrags- oder Verordnungsbestimmungen in toto, davon 82 bzw. 28 Verstöße in den gleichen Kategorien aus dem Bereich der Landwirtschaft.

Trotz der auf Sondereinflüssen beruhenden alternierenden Tendenz insbesondere im Agrarsektor läßt sich aus diesen Zahlen ein kontinuierliches Ansteigen der Richtlinienverstöße herauslesen. Bei den materiellrechtlichen Verstößfällen im engeren Sinne ist dies tendenziell weniger ausgeprägt, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, daß sich die Verstöße der Mitgliedstaaten im Zuge der Harmonisierungsanstrengungen der Gemeinschaften am Vorabend des Binnenmarktes von 1993 zunehmend von den Vertrags- und Verordnungsbestimmungen zu Verletzungen der Ratsrichtlinien im veterinärrechtlichen oder phytosanitären Bereich verlagern.

2. Typische Agrarverstöße je Mitgliedstaat

Über die Verschiedenartigkeit der verfolgten Verstöße hinaus ist es nicht ohne Interesse, einige besondere Merkmale der von den Mitgliedstaaten begangenen Verstöße aufzuzeigen. (179)

So läßt sich insgesamt feststellen, daß in Italien viele Verstöße aus Mängeln der administrativen Infrastruktur an der Grenze, der Schwerfälligkeit der Verwaltung und vor allem der Länge der parlamentarischen Verfahren resultieren, was sich auf die Fristen für die Umsetzung von Richtlinien, die Ausführung der Urteile des Gerichtshofes oder auf die Durch-

führung der Maßnahmen der Gemeinschaft auswirkt. Für Griechenland läßt sich die hohe Zahl von Verstößen mit einer gewissen Neigung erklären, im Hinblick auf die Einfuhren, die Ausfuhren und die Intervention eine nationale Politik zu betreiben. Im Falle Dänemarks, Großbritanniens und Irlands sind zahlreiche Verstöße auf diesen Ländern gemeinsame geographische Besonderheiten zurückzuführen. Da die Insellage die jeweilige Landwirtschaft in der Vergangenheit vor bestimmten Tier- und Pflanzenkrankheiten geschützt hat, neigen die Mitgliedstaaten dazu, an einer gewissen Tradition des Gesundheits- und Pflanzenschutzes festzuhalten, was auch in den Fällen zu Handelsbeschränkungen führt, in denen sich diese Beschränkungen nicht mit einem legitimen Interesse an einer Vermeidung der Ausbreitung von Krankheiten begründen lassen. Die Bundesrepublik Deutschland fällt hingegen durch einen unverhältnismäßig hohen Anteil von weinrechtlichen Verstößfällen auf, während für Frankreich die Mehrzahl der Agrarverstöße in den Bereichen Obst und Gemüse sowie bei Milcherzeugnissen zu verzeichnen sind. Die Statistik des "Jungmitgliedstaates" Portugal weist teilweise erhebliche Umsetzungsdefizite bei veterinärrechtlichen und phytosanitären Ratsrichtlinien auf. In Belgien liegt der Schwerpunkt bei mangelhaften Gesundheitskontrollen der nationalen Veterinärverwaltung sowie bei bürokratischen Importprozeduren, während die Niederlande ihre Verstößfälle oftmals auf die Ebene der Produktschappen verlagern. Lediglich für Luxemburg und Spanien läßt sich kein besonderes Charakteristikum der Verstößstatistik

herausstellen.

3. Fazit

Wenngleich die Anzahl der Vertragsverstöße, welche aufgrund von Vorabentscheidungen ans Licht gebracht werden, insgesamt deutlich größer ist als diejenige der Fälle, in denen die Gemeinschaftswidrigkeit durch ein Urteil nach Art. 169 EWGV festgestellt wird, kommt dem Vertragsverletzungsverfahren bei der Wahrung des Gemeinschaftsrechts erhebliche Bedeutung zu. (180)

Dies gilt zumal im Agrarbereich, dessen komplexe gemeinschaftliche Reglementierung auch eine vom Individualrechtsschutz losgelöste Gemeinschaftsaufsicht erfordert. Die Kommissionszuständigkeit aus Art. 169 i.V.m. Art. 155 EWGV, den Gerichtshof zur Feststellung einer Vertragsverletzung eines Mitgliedstaates anzurufen, zielt auf diese Aufgabe der Verfassungsaufsicht. Ihre Inanspruchnahme durch die Kommission dient letztlich dem Zweck, den Bestand und das Funktionieren der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft zu sichern. Mitgliedstaatliche Versuche, das Ausmaß der Kontrolltätigkeit der Kommission zu beschneiden, würden die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ebenso in Frage stellen wie eine gemeinschaftspolitisch unangemessene Zurückhaltung der Kommission, systematisch und zügig Vertragsverletzungsverfahren (181) bis zum Gerichtshof zu betreiben.

Anmerkungen

- *) Erweiterte Fassung des Vortrages vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes vom 15.5.1990. Der vorliegende Text bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers zum Ausdruck.
- (1) EuGH, Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rs. 97/81 (Kommission./Niederlande - Trinkwasser), Slg. 1982, 1819, Gründe 6 und 7.
- (2) Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 12; GBTE-Daig, Art. 169 RN 35; Constantinesco, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I, Baden-Baden 1977, S. 889; Ortlepp, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1987, S. 103.
- (3) Vgl. GBTE-Daig, Art. 169 RN 35 m.w.N.
- (4) EuGH, Urteil vom 17. Februar 1970 in der Rs. 31/69 (Kommission./Italien), Slg. 1970, 25, Grund 9; Urteil vom 5. Mai 1970 in der Rs. 77/69 (Kommission./Belgien), Slg. 1970, 237, Gründe 15 und 16; Urteil vom 18. November 1970 in der Rs. 8/70 (Kommission./Italien), Slg. 1970, 961, Grund 9; Urteil vom 26. Februar 1976 in der Rs. 52/75 (Kommission./Italien), Slg. 1976, 277, Grund 14.
- (5) Näher Nicolaysen, Vertragsverletzung durch mitgliedstaatliche Gerichte, EuR 1985, 368, der dafür plädiert, derartige Vertragsverletzungen nicht vom Infraktionsverfahren auszunehmen. Vorsichtiger Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 15 - 17; GBTE-Daig, Art. 169 RN 33 a; Kap-teyn/Verloren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, 2. Aufl. hrsg. von Gormley, Deventer 1989, 278 f.
- (6) Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1907/85 des Abgeordneten von Wogau, Abl. Nr. C 137 vom 4.6.1986, S. 7.
- (7) EuGH, Urteil vom 29. November 1978 in der Rs. 83/78 (Pigs Marketing Board), Slg. 1978, 2347, Gründe 53 - 55.
- (8) Siehe aber die hiervon abweichende Regelung in den "Altverordnungen"

(EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27.6.1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, AB1. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 13 (Art. 22 Abs. 1, 2. Spiegelstrich), Nr. 805/68 des Rates vom 27.6.1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch, AB1. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 24 (Art. 22 Abs. 1, 2. Spiegelstrich) und Nr. 827/68 des Rates vom 28.6.1968 über die gemeinsame Marktorganisation für bestimmte in Anhang II des Vertrages aufgeführte Erzeugnisse, AB1. Nr. L 151 vom 30.6.1968, S. 16 (Art. 4 Abs. 1, 2. Spiegelstrich), welche die Verbote der Artt. 30 und 34 EWGV aufgreifen, indem mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft untersagt werden.

- (9) Siehe auch die Übersicht bei Grabitz-Gilsdorf/Priebe, Anhang zu Art. 40.
- (9a) Ibid., vor Art. 38 RN 15. Zu den hierfür maßgebenden Gründen siehe etwa für Honig die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Carvalhas und Miranda da Silva, AB1. Nr. C 117 vom 11.5.1990, S. 8.
- (10) AB1. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 13.
- (11) AB1. Nr. L 148 vom 28.6.1968, S. 24.
- (12) AB1. Nr. L 118 vom 20.5.1972, S. 1.
- (13) AB1. Nr. L 281 vom 1.11.1975, S. 1.
- (14) AB1. Nr. L 282 vom 1.11.1975, S. 1.
- (15) AB1. Nr. L 282 vom 1.11.1975, S. 77.
- (16) AB1. Nr. L 84 vom 27.3.1987, S. 1.
- (17) AB1. Nr. L 94 vom 28.4.1970, S. 1.
- (18) AB1. Nr. L 146 vom 4.7.1970, S. 1.
- (19) AB1. Nr. L 175 vom 4.8.1971, S. 1.
- (20) Recueil des Actes agricoles, Commission des Communautés européennes,

- (21) KOM (85) 310 endg. vom 14. Juni 1985.
- (22) Ibid., S. 12 f. (RN 39 - 43).
- (23) Fünfter Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuches der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (90) 90 endg. vom 28. März 1990, Anhang 1.
- (24) Ibid., Anhang 2.
- (25) Erster Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1983 - KOM (84) 181 endg. vom 11. April 1984, S. 19 f. (RN 92).
- (26) Ibid., S. 20 (RN 97).
- (27) Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 18 f.
- (28) Baumann, Die Klage der Kommission gegen Mitgliedstaaten wegen Vertragsverletzung gemäß Art. 169, in: Probleme des Europäischen Gemeinschaftsrechts (Hrsg. F. Schwind), Wien 1976, 265, 266 f. unter Anlehnung an Triepel, Die Reichsaufsicht, Berlin 1917, 116, 120 f.
- (29) Schlußantrag des GA Roemer vom 30. Oktober 1962 in den verbundenen Rs. 2 und 3/62 (Kommission./Luxemburg und Belgien), Slg. 1962, 893, 897.
- (30) EuGH, Urteil vom 18. Februar 1986 in der Rs. 35/84 (Kommission./Italien - Dickmilch), Slg. 1986, 553, Grund 11.
- (31) EuGH, Urteil vom 4. Februar 1988 in der Rs. 255/86 (Kommission./Belgien), Slg. 1988, 705, Gründe 8 - 10. Siehe auch schon das Urteil vom 13. Dezember 1983 in der Rs. 222/82 (Apple and Pear), Slg. 1983, 4083.
- (32) Vgl. die Klage der Kommission gegen Frankreich, eingereicht am 19. März 1986, ABl. Nr. C 121 vom 21.5.1986, S. 10.

- (33) EuGH, Beschluß vom 3. Oktober 1986 (Streichung der Rs. 83/86), ABl. Nr. C 280 vom 6.11.1986, S. 9.
- (34) Einschränkung Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 18, der in solchen Fällen lediglich den Erhalt einer Wohlverhaltenserklärung für die Zukunft erzwingen will. Siehe aber zutreffend Kapteyn et al. (FN 5), S. 278.
- (35) Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 14.
- (36) EuGH, Urteil vom 4. April 1974 in der Rs. 167/73 (Kommission./Frankreich), Slg. 1974, 359, Grund 15; Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rs. 97/81 (Kommission./Niederlande - Trinkwasser), Slg. 1982, 1819, Grund 7.
- (37) Sechster Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1988 - KOM (89) 411 endg., ABl. Nr. C 330 vom 30.12.1989, S. 1 und 7 (Punkt 6 e).
- (38) ABl. Nr. C 26 vom 1.2.1989, S. 6 f.
- (39) Siehe aber den der Öffentlichkeit zugänglichen Organisationsplan der Kommission, Stand Februar 1990, hrsg. von der Generaldirektion 'Personal und Verwaltung der Kommission', Luxemburg 1990.
- (40) Siehe oben IV. 1.
- (41) Siebter Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1989 - Tabelle Nr. 13, S. 82 und 84 (noch nicht veröffentlicht).
- (42) Siehe auch das oben erwähnte Formblatt.
- (43) Streitig. Wie hier auch Mattera, La procédure en manquement prévue par l'article 169 CEE et sa mise en oeuvre par la Commission, Collège d'Europe de Bruges, Année académique 1985/1986, S. 6.
- (44) Däubler, Die Klage der EWG-Kommission gegen einen Mitgliedstaat, NJW 1968, 325, 330; Ehlermann, Die Verfolgung von Vertragsverlet-

zungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in: Festschrift für Hans Kutscher, Baden-Baden 1981, 135, 138; Hartley, The Foundations of the European Community Law, Oxford 1981, S. 303; Karpenstein, Zur Wiedergutmachung von Vertragsverstößen der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1977, 61, 62; Schwarze, Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, EuR 1983, 1, 20; Ortlepp (FN 2), S. 81 ff.; Smit/Herzog (Hrsg.), The Law of the European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty, New York etc. 1976 ff. (Stand 1989), RN 169.07.

- (45) EuGH, Urteil vom 1. März 1966 in der Rs. 48/65 (Lütticke), Slg. 1966, 27; Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rs. 247/87 (Star Fruit), noch nicht veröffentlicht; Urteil vom 30. März 1990 in der Rs. 371/89 (Emrich), noch nicht veröffentlicht; Urteil vom 17. Mai 1990 in der Rs. 87/89 (Sonito), noch nicht veröffentlicht.
- (46) EuGH, Urteil vom 23. April 1956 in den Rs. 7/54 und 9/54 (Groupe-ment des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises./Hohe Behörde), Slg. 1955/56 (Bd. 2), 53, 57.
- (47) EuGH, Urteil vom 1. März 1966 in der Rs. 48/65 (Lütticke), Slg. 1966, 27.
- (48) EuGH, Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rs. 247/87 (Star Fruit), noch nicht veröffentlicht.
- (49) EuGH, Urteil vom 14. Februar 1989 in der Rs. 247/87 (Star Fruit), noch nicht veröffentlicht, Grund 13; vgl. auch die Schlußanträge des GA Lenz vom 7. März 1990 in der Rs. 87/89 (Sonito), noch nicht veröffentlicht, Punkt 16.
- (50) Zur Parallele im Wettbewerbsrecht EuGH, Urteil vom 11. November 1981 in der Rs. 60/81 (IBM), Slg. 1981, 2639, Gründe 17 - 21; Urteil vom 11. Juni 1982 in der Rs. 246/81 (Lord Bethell), Slg. 1982, 2277, Gründe 16, 17 sowie die Schlußanträge des GA Sir Gordon Slynn, ibid., 2293, 2295 ff.

- (51) Im Ergebnis ebenso die h.M. Vgl. Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 22; Däubler (FN 44), 330; Ortlepp (FN 2), S. 81 ff.; Schwarze (FN 44), 20; Cahier, Le recours en constatation de manquements des Etats membres devant la Cour des Communautés européennes, Cah. de Droit europ. 1967, 123, 146; Audretsch, Supervision in European Community Law, 2. Aufl. 1986, S. 35; Daig, Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1985, S. 239.
- (52) Vgl. die Schlußanträge des GA Lenz vom 14. Dezember 1988 in der Rs. 247/87 (Star Fruit), Punkt 18, noch nicht veröffentlicht; Daig (FN 51), S. 240.
- (53) Siehe bereits oben I. (bei FN 1).
- (54) Siehe unten B.1. Das informelle Mahnschreiben wird im Gegensatz zum Vertragsverstoßbrief nicht vom zuständigen Kommissar, sondern vom Generaldirektor unterschrieben.
- (55) EuGH, Urteil vom 25. Februar 1982 in der Rs. 97/81 (Kommission./Niederlande – Trinkwasser), Slg. 1982, 1819, Gründe 7 f.; Urteil vom 11. Dezember 1985 in der Rs. 192/84 (Kommission./Griechenland), Slg. 1985, 3967, Grund 19.
- (56) Näher Mattera, Le Marché unique européen – ses règles, son fonctionnement. Paris 1988, S. 575.
- (57) Ibid.
- (58) Erster Jahresbericht – 1983 – (FN 25), S. 3 (RN 6). Näher Ehlermann (FN 44), 137 und ders., Ein Plädoyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: Capotorti et al. (Hrsg.), Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 205, 206 ff.
- (59) Näher Mattera (FN 56), S. 576.
- (60) Erster Jahresbericht – 1983 – (FN 25), S. 3 (RN 5).

- (61) Die 1984 eingeführte Praxis, die Periodizität der Berichte über die festgestellten Verstöße zu erhöhen (Vorlage viermal jährlich statt zuvor zweimal jährlich) erwies sich als unpraktikabel und wurde daher wieder rückgängig gemacht. Siehe Erster Jahresbericht - 1983 - (FN 25), S. 3 (RN 6).
- (62) Ibid., RN 5.
- (63) Siehe oben IV. 1. sowie Vierter Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1986 - ABl. Nr. C 338 vom 16.12.1987, S. 1 und 7 (RN 13).
- (64) Zweiter Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts - 1984 - KOM (85) 149 endg., S. 3 (RN 10).
- (65) Siehe Mattera (FN 56), S. 576.
- (66) Zur Fristenproblematik näher unten B.2.
- (67) EuGH, Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rs. 293/85 (Kommission./Belgien - Zugang zum Universitätsunterricht), Slg. 1988, 305, Grund 13.
- (68) EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rs. 211/81 (Kommission./Dänemark), Slg. 1982, 4547, Grund 8.
- (69) Im folgenden werden die Grundzüge eines Mahnschreibens aus dem Agrarbereich geschildert. Die anderen Generaldirektionen weichen bei der Redaktion ihrer Mahnschreiben hiervon nur unwesentlich ab. Dazu Mattera (FN 56), S. 578.
- (70) ABl. Nr. L 109 vom 26.4.1983, S. 8.
- (71) Für Einzelheiten siehe Lecrenier, Vers l'achèvement du Marché intérieur: l'évolution des procédures de contrôle prévues par la directive 83/189/CEE depuis quatre ans, RdMC 1988, 121.
- (72) Richtlinie 83/189/EWG, Artikel 1 Nr. 7.

- (73) Richtlinie 88/182/EWG des Rates vom 22.3.1988 zur Änderung der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. Nr. L 81 vom 26.3.1988, S. 75.
- (74) Richtlinie 83/189/EWG in der Fassung der Richtlinie 88/182/EWG (FN 73), Art. 9 Abs. 3.
- (75) Ibid., Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 Abs. 1.
- (76) Ibid., Art. 9 Abs. 1.
- (77) Ibid., Art. 9 Abs. 2.
- (78) Ibid., Art. 9 Abs. 2 a.
- (79) Mitteilung der Kommission betreffend die Nichteinhaltung gewisser Bestimmungen der Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. Nr. C 245 vom 1.10.1986, S. 4.
- (80) Näher Lecrenier (FN 71), 131 f.
- (81) EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rs. 211/81 (Kommission./. Dänemark), Slg. 1982, 4547, Gründe 10 und 11.
- (82) Siehe aber oben Text bei FN 35.
- (83) Ebenso Lecrenier (FN 71), 132.
- (84) EuGH, Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rs. 211/81 (Kommission./. Dänemark), Slg. 1982, 4547, Gründe 8 und 14; Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rs. 124/81 (sterilisierte Milch), Slg. 1983, 203, Grund 6; Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rs. 166/82 (Milcherzeugerpreise), Slg. 1984, 459, Grund 16; Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rs. 51/83 (Gelatine), Slg. 1984, 2793, Grund 4; Urteil vom 11. Dezember 1985 in der Rs. 192/84 (Kommission./.Griechenland), Slg. 1985, 3973, Gründe 19 und 20. Ebenso Amphoux, Recours en constatation des manquements des Etats. Les Traités CEE et Euratom. Droit des Communautés européennes, Bruxelles 1969, n° 1042, n° 1055; GBTE-Daig, Art. 169

RN 12 und 19; Däubler (FN 44), 327; Eynard, L'article 169 du Traité de Rome: douze ans d'application de la procédure d'infraction à l'égard des Etats membres de la CEE, RivDirEur 1970, 99, 107.

- (85) EuGH, Urteil vom 10. März 1970 in der Rs. 7/69 (Kommission./Italien), Slg. 1970, 111, Grund 5; Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rs. 124/81 (sterilisierte Milch), Slg. 1983, 203, Grund 6; Urteil vom 7. Februar 1984 in der Rs. 166/82 (Milcherzeugerpreise), Slg. 1984, 459, Grund 16; Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rs. 51/83 (Gelatine), Slg. 1984, 2793, Grund 4.
- (86) EuGH, Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rs. 51/83 (Gelatine), Slg. 1984, 2793, Grund 8.
- (87) GBTE-Daig, Art. 169 RN 19; Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 38 f.; Däubler (FN 44), 327; Eynard (FN 84), 107. A.A. GA Gand, Schlußanträge vom 19. Oktober 1965 in der Rs. 45/64 (Exportrückvergütungen), Slg. 1965, 1141, 1145, wonach erst die Begründete Stellungnahme den Streitgegenstand endgültig festlegt. Ähnlich zunächst auch der EuGH, vgl. Urteil vom 27. Mai 1981 in den verbundenen Rs. 142 und 143/80 (Besteuerung von Branntwein), Slg. 1981, 1433, Grund 15 und zuvor bereits Urteil vom 7. Februar 1973 in der Rs. 39/72 (Kommission./Italien), Slg. 1973, 101, Grund 9. Siehe dann jedoch EuGH, Urteil vom 9. Dezember 1981 in der Rs. 133/80 (Essig), Slg. 1981, 3019, Grund 12.
- (88) EuGH, Urteil vom 17. Februar 1970 in der Rs. 31/69 (Kommission./Italien), Slg. 1970, 25, Grund 13; Urteil vom 15. Dezember 1982 in der Rs. 211/81 (Kommission./Dänemark), Slg. 1982, 4547, Grund 9; Urteil vom 8. Februar 1983 in der Rs. 124/81 (sterilisierte Milch), Slg. 1983, 203, Grund 6; Urteil vom 10. Juli 1984 in der Rs. 51/83 (Gelatine), Slg. 1984, 2793, Grund 5.
- (89) EuGH, Urteil vom 31. Januar 1984 in der Rs. 74/82 (Kommission./Irland), Slg. 1984, 317, Grund 29. Siehe auch Smit/Herzog (FN 44), RN 169.20.
- (90) EuGH, Urteil vom 1. Dezember 1965 in der Rs. 45/64 (Exportrückvergütungen), Slg. 1965, 1125, 1137. Näher dazu Grabitz-Karpenstein,

Art. 169 RN 42.

- (91) So zu Recht Naß, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 10.3.1970 in der Rs. 7/69, DVBl. 1970, 615, 618.
- (92) EuGH, Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rs. 293/85 (Kommission./Belgien), Slg. 1988, 347, Grund 14.
- (93) EuGH, Urteil vom 31. Januar 1984 in der Rs. 74/82 (Kommission./Irland - Newcastle-Krankheit), Slg. 1984, 317, Grund 12.
- (94) Ibid., Grund 13.
- (95) EuGH, Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rs. 293/85 (Kommission./Belgien - Minerval), Slg. 1988, 347, Grund 16.
- (96) Ibid., Grund 17.
- (97) Siehe auch Mattera (FN 56), S. 577.
- (98) Unzutreffend insoweit Mattera ibid., der die 'consultation orale' als Äquivalent zur 'mise en demeure' ansieht.
- (99) Siehe oben V.A.4.
- (100) Siehe auch Mattera (FN 56), S. 580.
- (101) Insbesondere in Fällen, in denen wegen besonderer Umstände kein informelles Vorverfahren durchgeführt wird. Gleichwohl wird der Regierung des betroffenen Mitgliedstaates die vorangegangene Beschlußfassung im Berichtsverfahren kaum verborgen bleiben.
- (102) So zutreffend GBTE-Daig, Art. 169 RN 11.
- (103) EuGH, Urteil vom 14. Februar 1984 in der Rs. 325/82 (Kommission./Bundesrepublik Deutschland - Butterfahrten), Slg. 1984, 777, Gründe 8 und 9.
- (104) Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 46.
- (105) EuGH, Urteil vom 27. Mai 1981 in den verbundenen Rs. 142 und 143/80

(Essevi und Salengo), Slg. 1981, 1413, Grund 16.

- (106) Ibid., Grund 18.
- (107) Zum Für und Wider siehe statt aller Audretsch (FN 51), S. 32; Smit/Herzog (FN 44), RN 169.06 und Aubin, Die Haftung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bei gemeinschaftsrechtswidrigen nationalen Verwaltungsakten, Baden-Baden 1982, S. 113 bis 120.
- (108) Näher oben V.A.4.
- (109) Für Einzelheiten des Streitverfahrens siehe Schermers, Judicial Protection in the European Communities, 4th ed. Deventer 1987, §§ 653 ff.
- (110) EuGH, Urteil vom 25. Mai 1982 in der Rs. 96/81 (Kommission./Niederlande - Badegewässer), Slg. 1982, 1791, Grund 6; ständige Rechtsprechung.
- (111) EuGH, Urteil vom 22. September 1988 in der Rs. 272/86 (Kommission./Griechenland - Olivenöl), noch nicht veröffentlicht.
- (112) EuGH, Urteil vom 25. April 1989 in der Rs. 141/87 (Kommission./Italien - Lago di Caldaro), noch nicht veröffentlicht.
- (113) Jetzt Verordnung (EWG) Nr. 823/87 des Rates vom 16. März 1987 zur Festlegung besonderer Vorschriften für Qualitätsweine bestimmter Anbaugebiete, ABl. Nr. L 84 vom 27.3.1987, S. 59.
- (114) Näher dazu die Schlußanträge des GA Jacobs vom 31. Januar 1989 in der Rs. 141/87 (FN 112), Punkte 55, 58 und 59.
- (115) Dazu näher oben V.B.4.
- (116) Siehe z.B. EuGH, Beschluß vom 21. Mai 1977 in den Rs. 31/77 R und 53/77 R (Kommission./Vereinigtes Königreich), Slg. 1977, 921; Beschlüsse vom 22. Mai und 13. Juli 1977 in der Rs. 61/77 R (Kommission./Irland), Slg. 1977, 937 und 1411; Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schafffleisch),

Slg. 1980, 1319; Beschluß vom 4. März 1982 in der Rs. 42/82 R (Kommission./Frankreich), Slg. 1982, 841; Beschluß vom 7. Juni 1985 in der Rs. 154/85 R (Kommission./Italien), Slg. 1985, 1753; Beschluß vom 25. Oktober 1985 in der Rs. 293/85 R (Kommission./Belgien), Slg. 1985, 3521. Kritisch Pescatore, Responsabilité des Etats membres en cas de manquement aux règles communautaires, Il Foro Padano 1972, n° 10, S. 13 f.

- (117) Vgl. Art. 83 bis 88 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes sowie zuletzt EuGH, Beschluß vom 17. Januar 1985 in der Rs. 293/84 R (Sorani), Slg. 1985, 251, Grund 4; Beschluß vom 6. Mai 1988 in der Rs. 111/88 R (Griechenland./Kommission), Slg. 1988, 2594, Gründe 12 - 15.
- (118) EuGH, Beschluß vom 27. Januar 1988 in der Rs. 376/87 R (Distrivet), Slg. 1988, 209, Grund 21; ständige Rechtsprechung.
- (119) Vgl. Art. 83 Abs. 2 der Verfahrensordnung.
- (120) Näher EuGH, Beschluß vom 15. Juni 1987 in der Rs. 142/87 R (Belgien./Kommission), Slg. 1987, 2589, Grund 23; Beschluß vom 6. Mai 1988 in der Rs. 111/88 R (Griechenland./Kommission), Slg. 1988, 2594, Grund 15.
- (121) EuGH, Beschluß vom 22. Mai 1980 in der Rs. 33/80 R (Albini), Slg. 1980, 1671, Gründe 3 - 7; Beschluß vom 16. März 1988 in der Rs. 44/88 R (De Compte), Slg. 1988, 1669, Grund 31.
- (122) EuGH, Beschluß vom 4. März 1982 in der Rs. 42/82 R (Kommission./Frankreich), Slg. 1982, 841, Gründe 22 - 25.
- (123) Vgl. EuGH, Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schafffleisch), Slg. 1980, 1319, Gründe 19 und 20. Dazu Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 66. Kritisch Stein, Die Autorität des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: ders. (Hrsg.), Die Autorität des Rechts, Heidelberg 1985, S. 65; Marticke, Entstehung und Entwicklung der Schaf- und Ziegenfleischmarktordnung - Ein Lehrstück in fünf Akten - Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 130, Saarbrücken 1988, passim (S. 20).

- (124) Näher EuGH, Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schafffleisch), Slg. 1980, 1319, Grund 16; GBTE-Daig, Art. 171 RN 3; Grabitz-Karpenstein, Art. 171 RN 4; Everling, Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor ihrem Gerichtshof, EuR 1983, 101, 116; Schulze-Eggert, Die Verletzung von Vertragspflichten durch Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und die Gegenmaßnahmen der Supranationalen Instanzen, Bonn 1986, S. 72.
- (125) Bellescize, L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur les manquements des Etats membres, RevTrim DrEur 1977, 173, 200; Amphoux (FN 84), n° 1084; Audretsch (FN 51), S. 115. A.A. Wohlfahrt, in: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, hrsg. von E. Wohlfahrt, H.-J. Glaesner, R. Sprung, U. Everling, Berlin/Frankfurt a.M. 1960, Art. 171 Anm. 2.
- (126) So aber Wohlfahrt (FN 125), Art. 171 Anm. 2.
- (127) Ortlepp (FN 2), S. 108 ff.; Grabitz-Karpenstein, Art. 171 RN 6.
- (128) EuGH, Urteil vom 14. Dezember 1982 in den verbundenen Rs. 314 bis 316/81 und 83/82 (Werbung für alkoholische Getränke), Slg. 1982, 4337, Grund 14.
- (129) Ibid., Grund 16.
- (130) EuGH, Urteil vom 13. Juli 1972 in der Rs. 48/71 (Kommission./Italien), Slg. 1972, 529, Gründe 5 - 10; Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schafffleisch), Slg. 1980, 1319, Grund 16; Urteil vom 6. November 1985 in der Rs. 131/84 (Kommission./Italien), Slg. 1985, 3531, Grund 4.
- (131) EuGH, Urteil vom 6. November 1985 in der Rs. 131/84 (Kommission./Italien), Slg. 1985, 3531, Grund 7; Urteil vom 5. November 1986 in der Rs. 160/85 (Kommission./Italien), Slg. 1986, 3245, Grund 9; Urteil vom 12. Februar 1987 in der Rs. 69/86 (Kommission./Italien), Slg. 1987, 773, Grund 8; Urteil vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rs. 227 bis 230/85 (Kommission./Belgien), Slg. 1988, 1, Grund 11; Urteil vom 27. April 1988 in der Rs. 225/86 (Kommission./Bel-

gien), Slg. 1988, 2271, Grund 9; Urteil vom 13. Juli 1988 in der Rs. 169/87 (Kommission./Frankreich), Slg. 1988, 4114, Grund 14. Siehe ferner GBTE-Daig, Art. 171 RN 5; Ortlepp (FN 2), S. 114.

- (132) Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Cousté, ABl. Nr. C 138 vom 29.4.1975, S. 20.
- (133) Vgl. FN 131.
- (134) Siehe beispielsweise EuGH, Urteil vom 12. Juli 1973 in der Rs. 70/72 (Kommission./Bundesrepublik Deutschland), Slg. 1973, 813. A.A. GA Mayras, Schlußanträge vom 19. Juni 1973, *ibid.*, 833 f.
- (135) EuGH, Urteil vom 16. Dezember 1960 in der Rs. 6/60 (Humblet), Slg. 1960, 1167, 1185.
- (136) EuGH, Urteil vom 12. Juli 1973 in der Rs. 70/72 (Kommission./Bundesrepublik Deutschland), Slg. 1973, 813, Grund 13.
- (137) Amphoux (FN 84), n^o 1080; GBTE-Daig, Art. 171 RN 7 f.; Grabitz-Karpenstein, Art. 171 RN 10; Karpenstein, Zur Wiedergutmachung von Vertragsverstößen der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht, DVBl. 1977, 61, 65. A.A. Millarg, Keine Staatshaftung für gemeinschaftsrechtswidrige Gesetzgebung ? ZRP 1977, 224 ff.; ders., EuR 1973, 237 f.
- (138) EuGH, Urteil vom 16. Dezember 1976 in der Rs. 33/76 (REWE), Slg. 1976, 1989, Gründe 5 und 6; Urteil vom 16. Dezember 1976 in der Rs. 45/76 (Comet), Slg. 1976, 2043, Grund 10; Urteil vom 16. Juni 1979 in der Rs. 177/78 (Pigs and Bacon Commission), Slg. 1979, 2161, Grund 26; Urteil vom 27. Februar 1980 in der Rs. 68/79 (Just), Slg. 1980, 501, Gründe 26 und 27; Urteil vom 27. März 1980 in der Rs. 61/79 (Denkavit), Slg. 1980, 1205, Grund 25; Urteil vom 10. Juli 1980 in den Rs. 811 und 826/79 (Ariete und Mirceo), Slg. 1980, 2545, Grund 12 und 2559, Grund 13; Urteil vom 9. November 1983 in der Rs. 199/82 (San Giorgio), Slg. 1983, 3595, Grund 12. Dem folgend Karpenstein (FN 137), 61, 65 m.w.N.; Aubin (FN 107), S. 44 ff. m.w.N.
- (139) EuGH, Urteil vom 16. Dezember 1976 in der Rs. 33/76 (REWE), Slg. 1976, 1989, Gründe 5 und 6; Urteil vom 16. Dezember 1976 in der Rs.

45/76 (Comet), Slg. 1976, 2043, Grund 10; Urteil vom 27. Februar 1980 in der Rs. 68/79 (Just), Slg. 1980, 501, Gründe 26 und 27; Urteil vom 27. März 1980 in der Rs. 61/79 (Denkavit), Slg. 1980, 1205, Grund 25; Urteil vom 12. Juni 1980 in der Rs. 130/79 (Express Dairy Foods), Slg. 1980, 1887, Gründe 12 und 13.

- (140) Einschränkung Ortlepp (FN 2), S. 120. Für eine systematische Aufnahme der Entschädigungspflicht des Mitgliedstaates in das Urteil plädiert Sieglerschmidt, Bericht - im Namen des Rechtsausschusses - über die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, EP-Dok. 1-1052/82 vom 10. Januar 1983, S. 25 (RN 49).
- (141) EuGH, Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schaffleisch), Slg. 1980, 1319, Grund 11. Siehe ferner die Schlußanträge des GA Lagrange vom 29. November 1961 in der Rs. 7/61 (Kommission./Italien), Slg. 1961, 725, 735; Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage Nr. 2395/82 des Abgeordneten Rogalla vom 24.3.1983, ABl. Nr. C 227 vom 24.8.1983, S. 7; Everling (FN 124), 107; Baumann (FN 28), S. 278; GBTE-Daig, Art. 171 RN 11; Schulze-Eggert (FN 124), S. 74.
- (142) EuGH, Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schaffleisch), Slg. 1980, 1319, Grund 12.
- (143) Erster Jahresbericht - 1983 - (FN 25), S. 27 ff.; Zweiter Jahresbericht - 1984 - (FN 64), S. 29 ff.; Dritter Jahresbericht - 1985 - KOM (86) 204 endg., ABl. Nr. C 220 vom 1.9.1986, S. 1, 22 ff.; Vierter Jahresbericht - 1986 - (FN 63), S. 26 ff.; Fünfter Jahresbericht - 1987 - (FN 23), S. 34 ff.; Sechster Jahresbericht - 1988 - (FN 37), S. 41 ff.; Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), S. 57 ff.
- (144) Insgesamt gab es bis dahin lediglich zwei zweite Entscheidungen. Vgl. EuGH, Urteil vom 13. Juli 1972 in der Rs. 48/71 (Kommission./Italien), Slg. 1972, 529; Beschluß vom 28. März 1980 in den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./Frankreich - Schaffleisch), Slg. 1980, 1319. Dazu näher Marticke (FN 123), passim und Ehlermann, The Mut-

- (145) Vgl. die Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Cousté, ABl. Nr. C 138 vom 19.6.1975, S. 6.
- (146) Siehe oben FN 25.
- (147) Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), S. 57 ff. In vier der genannten Fälle sind mittlerweile Zweiturteile ergangen.
- (148) Erster Jahresbericht - 1983 - (FN 25), S. 7 (RN 20).
- (149) Ibid., S. 6 (RN 18). Siehe aber EuGH, Urteil vom 5. November 1986 in der Rs. 160/85 (Kommission./Italien), Slg. 1986, 3245, Grund 7; Urteil vom 27. April 1988 in der Rs. 225/86 (Kommission./Italien), Slg. 1988, 2271, Gründe 6 - 8.
- (150) Ortlepp (FN 2), S. 38 m.w.N.
- (151) EuGH, Urteil vom 5. November 1986 in der Rs. 160/85 (Kommission./Italien), Slg. 1986, 3245, Grund 8; Urteil vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rs. 227 bis 230/85 (Kommission./Belgien), Slg. 1988, 1, Grund 10; Urteil vom 27. April 1988 in der Rs. 225/86 (Kommission./Italien), Slg. 1988, 2271, Grund 10.
- (152) EuGH, Urteil vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rs. 227 bis 230/85 (Kommission./Belgien), Slg. 1988, Gründe 8 und 9.
- (153) Vgl. dazu den Bericht von Sieglerschmidt (FN 140), S. 24 (RN 48). Die Möglichkeiten des Art. 88 Abs. 3 EGKSV sind bisher allerdings nicht genutzt worden, vgl. Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 6.
- (154) Schmitt von Sydow, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission, Baden-Baden 1980, S. 38; Ehlermann (FN 58), 214 f.
- (155) Vgl. Everling (FN 124), 119; Constantinesco (FN 2), S. 889, 906; Ortlepp (FN 2), S. 131.
- (156) Sechster Jahresbericht - 1988 - (FN 37), S. 6 (RN 6 c); Siebter

- (157) So seitens des Gerichtshofs selbst, vgl. Bulletin der EG, Beilage 9/75, S. 17. Siehe ferner den Bericht von Sieglerschmidt (FN 140), S. 24 (RN 27 f.). Für eine dezentrale Kontrolle plädiert Ehlermann (FN 58), 217 ff.
- (158) So zuletzt die noch nicht veröffentlichten Urteile des EuGH vom 21. Februar 1989 in der Rs. 214/86 (Griechenland./Kommission), vom 11. Mai 1989 in der Rs. 263/87 (Dänemark./Kommission) und vom 19. 10.1989 in den verbundenen Rs. 258/87, 337/87 und 338/87 (Italien./Kommission). Ständige Rechtsprechung seit dem Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rs. 11/76 (Niederlande./Kommission), Slg. 1979, 245. Dazu auch Ehlermann (FN 44), 151; Grabitz-Karpenstein, Art. 169 RN 7.
- (159) EuGH, Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rs. 15 und 16/76 (Frankreich./Kommission), Slg. 1979, 321, Gründe 32 - 34.
- (160) Ansatzweise hierzu auch Ortlepp (FN 2), S. 149 ff.
- (161) Sechster Jahresbericht - 1988 - (FN 37), S. 6 (RN 6 c). Vgl. als Beispiel für eine Vorabentscheidung, die unter Bezugnahme auf das zuvor im Vertragsverletzungsverfahren ergangene Feststellungsurteil getroffen wurde, EuGH, Urteil vom 14. Dezember 1982 in den verbundenen Rs. 314 bis 316/81 und 83/82 (Werbung für alkoholische Getränke), Slg. 1982, 4337.
- (162) Siehe dazu oben Text nach FN 144.
- (163) Noch 1961 hatte GA Lagrange der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß es zu einem solchen zweiten Verfahren nie kommen werde; vgl. Schlußanträge vom 29. November 1961 in der Rs. 7/61 (Kommission./Italien), Slg. 1961, 725, 735.
- (164) Erster Jahresbericht - 1983 - (FN 25), S. 27 ff.
- (165) Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), S. 57 ff.
- (166) EuGH, Urteil vom 13. Juli 1972 in der Rs. 48/71 (Kommission./Ita-

lien), Slg. 1972, 529. In den Rs. 24 und 97/80 R (Kommission./.
Frankreich - Schafffleisch) erging in der Hauptsache kein Urteil,
sondern lediglich ein den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen An-
ordnung zurückweisender Beschluß, vgl. EuGH, Beschluß vom 28. März
1980, Slg. 1980, 1319.

- (167) EuGH, Urteil vom 15. Oktober 1985 in der Rs. 281/83 (Kommission./.
Italien), Slg. 1985, 3397; Urteil vom 6. November 1985 in der Rs.
131/84 (Kommission./.
Italien), Slg. 1985, 3531; Urteil vom 5. No-
vember 1986 in der Rs. 160/85 (Kommission./.
Italien), Slg. 1986,
3245; Urteil vom 12. Februar 1987 in der Rs. 69/86 (Kommission./.
Italien), Slg. 1987, 773; Urteil vom 14. Januar 1988 in den ver-
bundenen Rs. 227 bis 230/85 (Kommission./.
Belgien), Slg. 1988, 1;
Urteil vom 4. Februar 1988 in der Rs. 391/85 (Kommission./.
Bel-
gien), Slg. 1988, 579; Urteil vom 27. April 1988 in der Rs. 225/86
(Kommission./.
Italien), Slg. 1988, 2271; Urteil vom 13. Juli 1988
in der Rs. 169/87 (Kommission./.
Niederlande), Slg. 1988, 4114; Ur-
teil vom 3. Oktober 1989 in der Rs. 383/85 (Kommission./.
Belgien),
noch nicht veröffentlicht.
- (168) Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), S. 57 ff.
- (169) Z.B. EuGH, Urteil vom 15. Oktober 1985 in der Rs. 281/83 (Kommis-
sion./.
Italien), Slg. 1985, 3397, Grund 15.
- (170) So zu Recht Ehlermann, Die Europäische Gemeinschaft und das Recht,
in: Festschrift für Karl Carstens 1984, Bd. I, S. 81, 83.
- (171) EuGH, Urteil vom 15. November 1983 in der Rs. 322/82 (Kommission./.
Italien), Slg. 1983, 3689.
- (172) Verordnung (EWG) Nr. 1035/72 des Rates vom 18. Mai 1972 über eine
gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, ABl. Nr. L 118
vom 20.5.1972, S. 1.
- (173) EuGH, Urteil vom 12. Februar 1987 in der Rs. 69/86 (Kommission./.
Italien), Slg. 1987, 773.
- (174) Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), S. 61.

- (175) Näher Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), Tabellen 5 und 6.
- (176) Siehe oben II.2.
- (177) Zumindest mißverständlich insoweit Kutscher, Besprechung von Ortlepp, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, EuR 1988, 224.
- (178) Vgl. für die nachfolgenden statistischen Daten näher Erster Jahresbericht - 1983 - (FN 25), Tabellen Nr. 2 und 3, S. 25 und 26; Dritter Jahresbericht - 1985 - (FN 143), Tabellen Nr. 2 und 3, S. 15 f.; Sechster Jahresbericht - 1988 - (FN 37), Tabellen 2 - 4 und 6, S. 30 - 32 und 34; Siebter Jahresbericht - 1989 - (FN 41), Tabellen Nr. 2 - 4 und 6, S. 46 - 48 und 50.
- (179) Siehe auch Dritter Jahresbericht - 1985 - (FN 143), S. 12 (RN 83 - 86).
- (180) Gilsdorf, Der Rechtsschutz vor dem EuGH aus der Sicht der Kommission, in: Schwarze (Hrsg.), Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, Baden-Baden 1983, 163, 177.
- (181) Ipsen, Die Verfassungsrolle des Europäischen Gerichtshofs für die Integration, in: Schwarze (FN 180), 29, 34.